

现代秘书系列教材

总主编 范立荣



# 行政管理基础

杨继昭 李桂凤 王金〇编著



中国人民大学出版社

现代秘书系列教材

总主编 范立荣



# 行政管理基础

杨继昭 李桂凤 王金〇编著

**图书在版编目 (CIP) 数据**

行政管理基础/杨继昭等编著

北京:中国人民大学出版社,2005

现代秘书系列教材

ISBN 7-300-06299-7

I. 行…

II. 杨…

III. 行政管理-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 010292 号

现代秘书系列教材

总主编 范立荣

行政管理基础

杨继昭 李桂凤 王金 编著

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2005 年 2 月第 1 版

印 张 17

印 次 2005 年 2 月第 1 次印刷

字 数 311 000

定 价 21.00 元

---

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

## 总 序

随着我国市场经济的高速发展,党政机关、企事业单位、商贸系统的改革步伐不断加快,各行业对秘书的需求量越来越大,对秘书工作的要求也越来越高。在这一变化的影响下,秘书的职业意识在不断更新,工作内容在不断拓展,工作制度在不断完善,但能适应这一变化的训练有素、能力卓越的新型秘书人才却显得十分匮乏。很多院校的秘书专业和秘书培训部门都在为培养这类人才而努力。所以,他们最急需的是符合 21 世纪时代特征的,具有丰富的秘书知识内涵、开阔的国际视野、很强的实用性和操作性的、新型的现代行政秘书和商务秘书系列教材。

鉴于此,我们遵照国务院批转教育部《2003—2007 年教育振兴计划》中“职业教育与培训创新”的精神,组织秘书专业的专家及教授偕同富有实践经验的秘书工作者,依照新型秘书应具备的知识结构和能力结构,量身打造,编写了这套集时代性与实用性于一身的高层次的现代秘书系列教材。

纵观本套教材,特点有三:

第一,具有前瞻性和现代性。本套教材立足于我国加入世贸组织后市场经济发展的前沿,借鉴了国际领先水平的秘书工作经验,从我国现实情况出发,对秘书工作从理论到操作的方方面面内容作了系统的介绍,论述详尽,阐发深入,紧跟时代发展的步伐。

第二,具有系统性和全面性。系统性是指这套教材是一个系统工程,是由办事、办文、办会等系列子系统组成的相互关联、衔接有序的动态系统。全面性是

指这套教材囊括了秘书工作的收集信息、协调、信访、调研、督检、文书、会务、接待、沟通、礼仪、办公自动化、速记技能等全部内容，可以说这是一套“秘书工作必读全书”。

第三，具有标准性和实用性。本套教材是遵照《秘书国家职业标准》进行编写的。学习这套教材，不仅有助于做好秘书工作，也有助于考取我国《秘书职业资格证书》。我国将实行“学历文凭+资格证书”并重的用人制度，世界各国之间也将开展职业资格互认，资格证书将成为国际职业的“通行证”。在这种趋势下，标准化教材就显得非常之重要。实用性体现在本套教材以实务为中心，使学生明确在工作中应做什么，怎样才能做好，怎样不断提高工作效率。

这套教材的编写框架和内容很新颖，将秘书应掌握的知识和技能贯穿于每一个模块中，重点明确而突出，简洁而实用，并配有经典案例及评析，融知识、技能、情趣于一炉，非常适合作为大中专院校秘书专业的教材，也可用于培训或自学。

最后，我们衷心希望本套教材的使用者能在轻松的学习中领悟秘书工作的真谛。

范立荣

2004年4月

## 前言

在行政管理日趋呈现综合性、复杂性的今天，行政管理科学化、规范化以及高效运转，不仅是社会组织中领导者的职责，同时也是领导者的参谋助手——秘书人员义不容辞的责任和职业要求。为了超越传统行政管理通论性、学术性研究的局限，体现秘书人员的职业个性和在行政管理中的角色定位，凸显学科专业基础理论知识的统观性和秘书工作的实效性，拓展秘书人员行政管理知识建构和实践运作的新视野，我们编著了此书。

为体现上述主旨，本书由相关案例导出每章的知识点和考核点，通过案例评析对整章内容做一铺陈；在具体阐述知识点时，注意在理论阐述中穿插“参考资料”和“参考案例”，使行文更为生动活泼；章末安排了“本章小结”、“关键概念”以方便学生复习；还特设了“案例评析”、“课堂讨论题”、“复习思考题”，供学生用以检测所学知识点。在编著过程中，本书力求彰显行政管理理论与行政案例融为一炉，知识传授与实践启迪合为一体，思考明辨与实务操作相互辉映的撰写特点，以达到为读者提供行政管理理论知识和实证研究借鉴的目的。

本书由杨继昭拟定编写大纲、撰写第一章，并负责全书的统稿和定稿；李桂凤撰写第三章、第四章、第五章、第六章、第七章、第八章、第九章；王金撰写第二章、第十章。在撰写过程中，我们参考、借鉴、汲取了国内外同行专家、学者的研究成果，特此向诸位谨致谢忱。

我们虽有将规范之作奉献给读者的美好愿望，憾因学识水平有限，书中未免有诸多疏漏，不妥之处，多望海涵，并恭请本学科前辈、同仁不吝赐教。

本书幸因中国人民大学出版社领导和同志们的鼎力支持和热情帮助而得以面世，在此深表谢意！

**编著者**

2004年7月于唐山学院

## 目 录

|                        |      |
|------------------------|------|
| 第一章 行政管理导言 .....       | (1)  |
| 第一节 行政管理概述 .....       | (2)  |
| 第二节 行政管理理论的应用与发展 ..... | (10) |
| 第三节 行政管理与行政环境 .....    | (16) |
| 本章小结 .....             | (22) |
| 关键概念 .....             | (22) |
| 案例评析 .....             | (22) |
| 课堂讨论题 .....            | (23) |
| 复习思考题 .....            | (23) |
| 工作实务题 .....            | (24) |
| 第二章 行政组织 .....         | (25) |
| 第一节 行政组织概述 .....       | (26) |
| 第二节 行政组织结构 .....       | (37) |
| 第三节 行政组织体制 .....       | (42) |
| 第四节 非正式组织 .....        | (45) |
| 本章小结 .....             | (49) |
| 关键概念 .....             | (50) |
| 案例评析 .....             | (50) |
| 课堂讨论题 .....            | (51) |



|                                |              |
|--------------------------------|--------------|
| 复习思考题 .....                    | (51)         |
| 工作实务题 .....                    | (51)         |
| <b>第三章 行政领导 .....</b>          | <b>(52)</b>  |
| 第一节 行政领导概述 .....               | (53)         |
| 第二节 行政领导者 .....                | (58)         |
| 第三节 行政领导艺术 .....               | (68)         |
| 本章小结 .....                     | (77)         |
| 关键概念 .....                     | (77)         |
| 案例评析 .....                     | (77)         |
| 课堂讨论题 .....                    | (78)         |
| 复习思考题 .....                    | (78)         |
| 工作实务题 .....                    | (79)         |
| <b>第四章 人事行政 .....</b>          | <b>(80)</b>  |
| 第一节 人事行政概述 .....               | (81)         |
| 第二节 从传统的人事管理向人力资源开发与管理转变 ..... | (87)         |
| 第三节 现代人事行政制度——国家公务员制度 .....    | (95)         |
| 本章小结 .....                     | (107)        |
| 关键概念 .....                     | (107)        |
| 案例评析 .....                     | (107)        |
| 课堂讨论题 .....                    | (109)        |
| 复习思考题 .....                    | (109)        |
| 工作实务题 .....                    | (110)        |
| <b>第五章 行政决策 .....</b>          | <b>(113)</b> |
| 第一节 行政决策概述 .....               | (114)        |
| 第二节 行政决策的程序 .....              | (123)        |
| 第三节 行政决策的原则和方法 .....           | (129)        |
| 第四节 现代行政决策体制 .....             | (137)        |
| 本章小结 .....                     | (141)        |
| 关键概念 .....                     | (141)        |
| 案例评析 .....                     | (141)        |
| 课堂讨论题 .....                    | (142)        |
| 复习思考题 .....                    | (142)        |
| 工作实务题 .....                    | (142)        |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| <b>第六章 行政计划</b> .....       | (143) |
| 第一节 行政计划概述 .....            | (144) |
| 第二节 行政计划的编制 .....           | (151) |
| 第三节 科学预测——行政计划合理有效的保证 ..... | (156) |
| 本章小结 .....                  | (161) |
| 关键概念 .....                  | (161) |
| 案例评析 .....                  | (161) |
| 课堂讨论题 .....                 | (162) |
| 复习思考题 .....                 | (162) |
| 工作实务题 .....                 | (162) |
| <b>第七章 行政执行</b> .....       | (163) |
| 第一节 行政执行概述 .....            | (164) |
| 第二节 行政执行的过程 .....           | (168) |
| 第三节 行政执行方法 .....            | (171) |
| 第四节 行政执行技术 .....            | (176) |
| 第五节 行政执行的实施及即时监控 .....      | (182) |
| 本章小结 .....                  | (188) |
| 关键概念 .....                  | (188) |
| 案例评析 .....                  | (189) |
| 课堂讨论题 .....                 | (190) |
| 复习思考题 .....                 | (191) |
| 工作实务题 .....                 | (191) |
| <b>第八章 行政机关管理</b> .....     | (192) |
| 第一节 行政机关管理概述 .....          | (193) |
| 第二节 行政机关管理的主要内容 .....       | (196) |
| 第三节 行政机关管理的现代化 .....        | (215) |
| 本章小结 .....                  | (219) |
| 关键概念 .....                  | (220) |
| 案例评析 .....                  | (220) |
| 课堂讨论题 .....                 | (220) |
| 复习思考题 .....                 | (221) |
| 工作实务题 .....                 | (221) |

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| <b>第九章 行政效率</b> ..... | (222) |
| 第一节 行政效率概述 .....      | (223) |
| 第二节 行政效率测评 .....      | (227) |
| 第三节 绩效评估 .....        | (231) |
| 本章小结 .....            | (237) |
| 关键概念 .....            | (237) |
| 案例评析 .....            | (238) |
| 课堂讨论题 .....           | (239) |
| 复习思考题 .....           | (239) |
| 工作实务题 .....           | (239) |
| <b>第十章 电子政务</b> ..... | (240) |
| 第一节 电子政务概述 .....      | (242) |
| 第二节 电子政务基础设施建设 .....  | (245) |
| 第三节 电子政务应用平台的体系 ..... | (249) |
| 第四节 电子政务安全管理 .....    | (252) |
| 本章小结 .....            | (257) |
| 关键概念 .....            | (257) |
| 案例评析 .....            | (257) |
| 课堂讨论题 .....           | (258) |
| 复习思考题 .....           | (258) |
| 工作实务题 .....           | (259) |
| <b>主要参考书目</b> .....   | (261) |

## 第一章

现代秘书系列教材

# 行政管理导言

### 导入案例

在一个星期四的上午，某国际制造公司的某分公司经理林洁和财务主管张力之间进行了下面这段对话。

林洁：谢谢你提供这些数字，张力，这正是我们需要的。但你为什么没在总部要求的星期一就准备好呢？

张力：六个月以前我这儿走了两个人，你不让我找人顶替他们，说我们已经超编了。我们就按你说的办，而这意味着我不得不更加努力地工作。马利和刘有顺写的初稿看上去很好，但用处不大，所以我不得不再做一遍。为了这些数字，我已经竭尽全力了！这个星期我每天晚上的时间都花在这些数字上了。由于核对数字，今天凌晨2点我才上床睡觉。其他部门的人对我们的工作了解不多，为了总部想要的东西，我们不得不放下其他事情，全力以赴。去问这里的任何一个人，我绝对是在工作的时候连耳朵都在忙着，你找不出一个比我还努力工作的人了。

林洁：我知道你工作努力。但你知道总部要这些数字已经有两个多星期了，你说过能在星期一准备好并送到总部。

张力：这个星期一总部并不是真正需要这些数字的。他们没有为这些数字来找过我们，不是吗？

林洁：话不能这么说！他们要求星期二把这些数字送到悉尼！你曾

经说过在星期一上午准备好，到星期一又告诉我星期三能准备好，而实际是在星期三以后才拿到的。为什么你不能按时交来？

张力：……（重复各种解释，诸如他已竭尽全力了，以及他的妻子老是抱怨他把时间花在办公室里，等等。）

林洁：张力，我不是要你工作得更加努力。你在这上面花的时间已经太多了！

张力（火气十足地）：那你为什么还这样批评我？我真不知道你想要我做什么！我是这儿最努力的人，我还能多做什么？！



### 简析

从该案例情况看，很明显，分公司经理林洁和财务主管张力之间发生了冲突。他们冲突的根源是什么呢？应该怎样做才能防止该类冲突再次发生？就直接的原因来分析，他们俩发生冲突是因为张力没有按时完成任务。从表面上看，张力认为林洁是要他加倍努力工作，以准时完成任务。但从管理者的角度来分析，问题实际上不在于张力工作得还不够努力，而恰恰是因为他自己过分忙于去做具体工作，不懂得作为一位管理者应该主要是设法通过他人来把事情办成功。张力如果还是按照老思路，自己加倍努力地“做”工作，那么，他所领导的部属可能还会继续出现类似的问题，张力自己也永远无法成为一名有效的管理者。解决问题的关键办法是，林洁要积极帮助张力从这次拖延交报表的事件中吸取教训，使之明白作为组织管理者的职责是什么，应该如何有效地开展管理工作。

## 第一节 行政管理概述

### 一、行政管理的含义

管理是人类社会所赖以生存的一种职能，凡有人群的地方都离不开管理，小到个人、家庭，大到单位、团体，乃至社会、国家和全世界。马克思曾说过：一切的社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，就像一个乐队需要乐队指挥一样。这里所说的“指挥”，也就是管理的意思。所以，管理渗透于人类社会生

活的各个领域，无时不有，无处不在，是人类社会中最常见、最普遍的现象之一。

随着生产力的发展和社会的进步，劳动的社会化程度越来越高，管理的重要作用日益加强。管理作为一门科学，在特定的动态系统中以其必然的规律性对社会劳动、生产能力起放大的作用。管理的作用如表 1—1 所示。

表 1—1 管理的作用

| 管理的正作用                      | 管理的副作用               |
|-----------------------------|----------------------|
| 1. 效益成倍增长；成本降低。             | 1. 增加了成本；要投入。        |
| 2. 工作效率大大提高；程序化、自动化实现了。     | 2. 暂时效率降低了；程序麻烦了。    |
| 3. 在公平环境中竞争，人人踏实；责、权、利非常明确。 | 3. 心理压抑感增加了；有人管了。    |
| 4. 员工犯规少；好习惯养成了。            | 4. 犯错误的机会多了；增加了程序错误。 |

管理作为一种生产力，可以解决技术上无法解决的问题，甚至超越其他具体科学而显示它的威力。没有科学的管理，就不可能有现代社会经济的一切重大成就。如果给管理下个定义的话，可以这样讲：管理是通过计划、组织、指挥、协调、控制等功能，有效地利用人力、物力、财力诸要素，促进它们相互密切配合，发挥它们的最高效率，以达到预期目标的过程。管理是极其复杂的、多层次多门类的，行政管理是其中一项重要内容。

行政管理的英文是 Administration，源自拉丁文 Administrare，具有“国家事务的管理活动”之意。在英文中，行政和管理是一个词。在我国，“行政”一词历史久远，《史记·周本纪》有“周公、召公二相行政”的记载。这里所说的行政，就是指对整个国家进行管理。中文中的行政与管理是两个不同的概念。从纵的方面看，管理的历史较长，自人类出现群体活动以来，就有管理活动；而行政是在阶级和国家产生后，有了具有鲜明政治性的国家管理时才产生的。从横的方面看，管理的外延更宽，包括人所能涉及的一切地方、一切领域；行政的外延则窄得多。所以，行政可以说是管理大系统中的一个小系统。

对行政管理可以从不同的角度下定义，但基本上可以从以下两个角度去理解：

(1) 从国家的角度，可以把行政看成是国家的管理活动，是国家的行政（政府）部门管理国家事务和社会公共事务的活动。从这一理解出发可认为：行政部门是与立法和司法机构相并列的国家的一个机构，是国家意志和政治决策的执行

机构；行政是国家机构行使职能的活动。这里所说的行政管理主要是限于政府的行政活动，属于行政管理的狭义理解。

(2) 从管理职能的角度，可以把行政管理看作是一定的机构或部门为达到一定的目标，采用行政的方法而进行的有组织、有规划的管理活动。这一管理过程，包括计划、组织、用人、协调、监督等内容。它不仅适用于国家机构，同时也适用于政治团体、社会组织机构、企事业单位等一切部门。这属于对行政管理的广义理解。本书是以对行政管理的广义理解为理论依据的。当然，广义行政管理和狭义行政管理也是有联系的，广义自然包含狭义。

综上所述，行政管理的含义应理解为：国家行政机关（企事业单位或其他社会团体）为实现一定的目标，依照法律法规或规章，有效实施的计划、组织、指挥、协调、控制等活动过程。

## 二、行政管理的基本功能

功能是指功效和能量。行政管理的功能，简言之就是行政活动在国家、社会和组织发展中的作用。行政管理的功能有下列五个方面。

### （一）计划决策功能

行政在管理活动过程中表现出来的首要功能就是计划与决策，它包括行政目标、计划、决策、安排等。

计划是为实现行政目标而拟定方案和措施的过程，是预先决定去做什么、如何做、何时做、在何处、由谁去落实等问题。同时，计划也为目标的实施提供共同行动的纲领和指南，为行政控制提供必要的标准。计划工作是一种有序的活动（包括确定目标、规定任务、安排资源、制定措施、预算成本、跟踪检查等步骤），因此，它要求有意识地去决定行动方针，要求把决策建立在总目标、集体智慧和反复斟酌的基础之上。

决策是行政管理主体针对需要解决的特定问题，运用科学的理论和方法，提出各种可行性方案，并从中选择出最佳方案的活动。它是行政管理的前提，也是其他功能得以实现的基础。决策的正确与否，决定事业的成败和目标能否实现。《孙子兵法》上说：“用兵之道，以计为首。”汉高祖刘邦夸奖张良“运筹帷幄之中，决胜于千里之外”，可见决策的重要性。通过计划和决策，可确立行政目标、工作步骤、方法和要求等。可以说，一项行政管理任务的完成，很大程度上取决于计划和决策的制定以及在进行中及时对决策的调整与修正。一个正确的决策和合理的计划为行政目标的实现奠定了良好的基础，它充分体现了行政管理的科学

性和自觉性,否则,就会造成行政管理的错位、无序、失误,给组织的壮大和事业的发展带来很大的损失。

## (二) 组织指挥功能

行政决策与计划制定之后,就进入了实施的阶段。组织指挥是实施阶段的重要环节,比之决策计划,组织指挥花费的时间更长,领导者投入的精力更多。从某种意义上说,行政领导人的主要任务就在于通过一定的机构,组织指挥群众把已经拟定的决策和计划化为具体的执行活动,使计划得以落实和决策目标得以实现。任何一项决策计划只有组织指挥得力,才有可能收到预期的效果。列宁说过,要有效地进行管理,必须善于实际地进行组织工作。

组织指挥包括四个方面的内容。第一,对机构进行科学设置、调整,使之有效运作;第二,对工作人员进行选拔、调配、组合、培训和考核,使他们能够胜任组织机构中确定的职务;第三,对具体工作进行指导、推进与监督,采取必要的措施以避免或减少执行过程中的失误;第四,对员工进行思想上的疏导、工作上的点拨并与之进行感情上的交流。总之,任何管理系统都需要具体地组织才能建立,任何管理任务都需要具体地组织指挥才能完成。

组织指挥功能具有如下一些特点:

(1) 它是客观的,是不以人们的意志为转移的,不管人们是否承认,它都客观存在。决策计划在实施之前仅仅是一种设想,要使设想成为现实,使计划完成,使决策的目标实现,就要发挥组织指挥这种功能去落实。否则,即使是正确的决策和完善的计划,也统统是一句空话。

(2) 它是动态的,不是静止不动的单纯组织形式。它要根据实际情况因地制宜地进行调整,适时地采取对策,做到人尽其才、物尽其用、财尽其利,这些都是动态的发展过程。

(3) 它有其自身的特征和规律,是其他功能所不能替代的。决策通过组织指挥付诸实施;计划通过组织指挥顺利执行;控制通过组织指挥得以完成;协调通过组织指挥得以实现。

衡量组织指挥功能是否执行得好的主要标准有两个:一是是否有利于提高行政管理效率;二是是否有利于计划的落实和决策目标的实现。

## (三) 协调沟通功能

### 1. 协调功能

所谓协调,就是改善和调整各单位、各机关、各人员、各项活动之间的关系,使各项管理活动分工合作、密切配合、步调一致,共同实现决策目标。简言之,协调是指使不同行政主体的活动趋向共同目标的行为。在任何管理活动中,



都可能出现两种对立的倾向：一种倾向是机构与机构之间、人与人之间、事与事之间产生种种矛盾，彼此牵制，无序运作，使整体组织机制的能量被“内耗”掉了；另一种倾向是根据分工负责的原则，通过有效的协调沟通，把各种关系理顺，使机构与机构之间密切配合，人与人之间全力合作，事与事之间相互促进，从而使整体功能大于各部分功能之和。行政管理的协调功能就是要排除前一种倾向，实现后一种倾向。

协调的主要内容包括：

(1) 工作情况的协调。组织在管理活动中，有时因为某些部门或个人工作进度很快、成绩突出，或者因为某一部门或个人工作效率低，执行任务迟缓，落后于其他部门，而引起系统工作的不平衡；也有时出现某些部门或个人搞本位主义，追逐私利，保护“小山头”，破坏了集体的行为规范，造成全局工作的不平衡。凡此种种都必须通过支持先进、促进后进、惩处错误等手段加以协调。

(2) 力量的协调。由于现代社会生活的丰富多彩，科学技术的迅猛发展，行政管理的内容和范围日益扩大，行政分工也势必越来越细，因而许多重大任务往往需要由若干个部门共同合作完成，即行政管理趋向联合群体化。群体化的管理主体需要加强人力、财力、物力的协调工作，以增强各方面的向心力和凝聚力。

(3) 利益的协调。行政管理常常涉及各个方面的具体利益，当各方利益不一致时，要通过协调，使各自放弃某些利益，尊重对方利益，或双方服从共同利益（如国家利益）。

(4) 主客观的协调。行政执行中的计划有时会与实际情况发生矛盾，其原因或是对客观情况认识不准，或是计划制定时考虑不周，或是客观情况发生了变化。如发生自然灾害，使得原计划执行受阻；在施工中，遇到建筑材料提价，使得已经签订承包合同的施工单位的利益受损等。这些主客观之间的矛盾都要及时发现，及时协调，使主客观达到一致。

## 2. 沟通功能

所谓沟通，是指交流信息、统一认识的程序与方法。由于行政管理涉及面广，加之目前某些管理机制的不完善，以及各方所得利益的不平衡，因此需要进行各方面的沟通。沟通主要有以下两个方面：

(1) 组织与外部的沟通。如政府与党和权力机关的沟通，与社会组织的沟通；与人民群众的沟通；企业与政府的沟通，与其他社会组织的沟通；等等。沟通的方式包含传达文件，通过大众媒介发布行政决定，召开座谈会，以及建立来信、来访制度等双向信息传递渠道。通过这些渠道进行宣传教育，组织动员，听取意见，接受批评与建议，进而调动民众和各方面的积极性，使之成为行