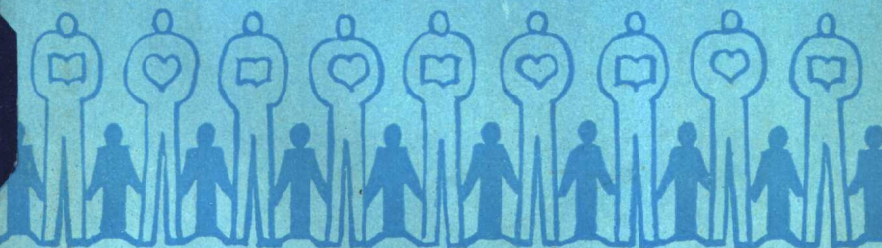


XINGZHENGXUE
GAILUN

行政学概论

汪志友 谭豹 编著
李意文 潘传霖



四川大学出版社

行政学概论

汪志友 谭豹

编著

李意文 潘传霖

苏州大学出版社

责任编辑：陆文壁

封面设计：冯先洁

行政学概论

汪志友 谭豹 李意文 潘传霖 编著

四川大学出版社出版发行

(成都四川大学内)

四川省新华书店经销

郫县印刷厂印刷

开本 787×1092 毫米 1/32

印张：15.25 字数：300 千

1989 年 7 月第一版

1989 年 7 月第一次印刷

印数：1—4000 册

ISBN7-5614-0244-9 / C · 14

定价：4.60 元

序

在改革的春天里，我高兴地看到我国行政学百花园中开放出一朵鲜花，汪志友同志主编的《行政学概论》一书由四川大学出版社出版了。

汪志友等同志在四川行政财贸管理干部学院执教6年来，在院、系领导和同志们的大力帮助下，先后开出了行政管理、人事管理、国民经济管理、市镇管理等课程。为适应教学和社会需要，他们施展自己的聪明才智，组织编写了《行政学概论》这本教材，在两年制大专班，一年制专业证书班和岗位职务培训班上试讲，普遍反映良好；修改后，征求一些行政学专家、学者的意见，也获得好评。因此，这朵鲜花是植根于肥沃土壤之中的，吸取了丰富的营养，显示了自己的特色。

第一、该书理论体系比较新，内在联系比较紧。全书以政府职能为逻辑起点，以提高行政效率为中心，围绕如何顺利实现政府职能展开论述，用五篇十四章的框架构成了一个较新的体系，比较妥善地解决了行政学各部分内容之间的内在联系问题。同时，这个体系具有开放性，可随时把行政学研究的新成果纳入这个体系中，不致于增加新内容就改变基本结构，增加新的章节，符合行政学革新性的特点。

第二、有较强的针对性，联系实际紧。行政学是一门实践性很强的应用学科，它着重研究行政规范，告诉行政工作

者干什么，为何干，怎么干。这本书比较充分地体现了这一特点。作者针对中国行政管理的现状和成人教育的特点，注重理论联系实际，探讨行政管理中一些要害问题和在改革、开放中遇到的一些新问题，读起来感到新鲜、实在、解渴。

第三、在博采众家之长的基础上，提出自己的见解。从全书的体系、结构和观点来看，作者在编写过程中，广泛参阅了国内外的行政学著作，尽量吸收众家之长和行政学研究的新成果，认真总结行政管理的成功经验和失误的教训，并在此基础上提出一些有价值的东西，形成比较规范的体例，比较准确的概念，比较丰富的内容，加上语言流畅、可读性强，使人感到新作有新意，行政学界后继有人。

第四、为解决学科之间的交叉重复问题作了有益的探索。近年来，在行政学教学中，经常出现与其他相关学科，如人事管理学、财政管理学、领导科学、秘书学、心理学的教学产生交叉重复的问题，影响教学效果。这本教材注意解决这个问题，为避免行政学与人事管理学、财政管理学重复，国家公务员一章侧重从宏观的角度讲，把公务员的具体管理工作留给人事管理学讲；财务管理侧重从微观的角度讲，即讲行政机关的财务管理，而将财务行政留给财政管理学讲。诸如此类的问题，有待行政学者在教学实践中进一步探讨，反复比较，权衡利弊，一定可以走出一条新路来。

通观本书，它既可作大专教材，又可供行政人员自学，实用性广、价值大，我欣然为之作序，推荐这本佳作。

唐代望

一九八九年五月八日于广州

目 录

第一篇 导论 (1)

第一章 政府职能与行政管理 (2)

第一节 社会主义国家的政府职能 (2)

一、马克思主义关于政府职能的理论 (2)

二、社会主义国家政府的基本职能 (3)

三、政府职能的重点是管理经济 (6)

四、政府职能的发展趋势 (8)

第二节 社会主义国家的行政管理 (9)

一、行政的概念 (9)

二、行政的特点 (11)

三、行政的性质 (12)

四、行政的原则 (13)

第三节 初级阶段的行政环境 (17)

一、行政环境及其影响 (17)

二、行政管理的社会环境 (19)

三、行政管理文化环境 (21)

四、初级阶段行政环境分析 (23)

第二章 行政学的对象和任务 (26)

第一节 行政学概述 (26)

一、行政学的研究对象 (26)

二、行政学的根本任务	(26)
三、行政学的主要内容	(28)
四、行政学的基本特征	(30)
五、行政学与其他学科的关系	(31)
第二节 行政学的历史发展	(34)
一、行政学的产生	(34)
二、行政学的发展	(38)
三、我国行政学的研究状况	(41)
第三节 学习研究行政学的意义与方法	(43)
一、学习研究行政学的意义	(43)
二、学习研究行政学的原则与方法	(46)

第二篇 行政主体

第三章 国家行政组织

第一节 行政组织概述	(50)
一、行政组织的概念	(50)
二、行政组织的构成要素	(51)
三、行政组织的特点	(52)
四、行政组织的类型	(53)
五、行政组织的地位和作用	(54)
第二节 行政组织体制	(56)
一、行政组织体制的概念	(56)
二、行政组织体制的内容	(57)
三、我国行政组织体制分析	(63)
第三节 行政组织建设	(66)

一、行政组织理论	(66)
二、行政组织建设的原则	(77)
三、行政组织建设的步骤与方法	(82)
第四章 国家公务员	(84)
第一节 国家公务员概述	(84)
一、国家公务员的概念、类型及作用	(84)
二、国家公务员的权利、义务	(87)
三、国家公务员队伍建设的基本方针	(88)
四、国家公务员职业道德建设	(92)
第二节 建立有中国特色的国家公务员制度	(96)
一、建立国家公务员制度的重要性	(96)
二、我国公务员制度的基本内容	(98)
三、我国公务员制度的实施条件与步骤	(104)
第三节 中西方国家公务员制度比较	(107)
一、西方国家公务员制度的形成与发展	(107)
二、西方国家公务员制度的基本特征	(109)
三、中西方公务员制度的主要区别	(112)
四、学习借鉴，扬长避短	(114)
第五章 行政领导者	(118)
第一节 行政领导者的职责与素质要求	(118)
一、行政领导者及其在行政组织中的地位	(118)
二、行政领导者的职位、职权和职责	(119)
三、行政领导者的基本素质	(122)
第二节 行政领导班子结构与领导体制	(126)
一、行政领导班子结构	(126)
二、行政领导体制	(131)

第三节 行政领导权威与领导方式	(133)
一、行政领导权威	(133)
二、行政领导方式	(137)
第四节 行政领导方法与领导艺术	(146)
一、行政领导方法	(146)
二、行政领导艺术	(154)
第六章 行政机关管理	(160)
第一节 行政机关编制管理	(160)
一、编制管理的概念及任务	(160)
二、编制管理的机关及职权	(161)
三、编制管理的方针、原则和方法	(161)
第二节 行政机关人事管理	(164)
一、人事管理的概念及任务	(164)
二、人事管理的机构和职责范围	(165)
三、人事管理的基本原则	(166)
第三节 行政机关财务管理	(168)
一、财务管理的任务与原则	(168)
二、财务管理的基本环节	(170)
三、行政机关预算外资金管理	(173)
第四节 行政机关日常事务管理	(175)
一、会议管理	(175)
二、文书管理	(179)
三、档案管理	(183)
四、总务后勤管理	(184)
第五节 行政机关责任制	(186)
一、行政责任制是机关管理的根本制度	(186)

二、行政责任制的制订	(187)
三、行政责任制的实行	(189)
第六节 加强机关管理, 提高行政效率	(191)
一、行政效率及其测量方法	(191)
二、影响行政效率的主要因素	(193)
三、提高行政效率的基本途径	(197)

第三篇 行政行为

第七章 行政决策

第一节 行政决策概述

一、行政决策的概念	(205)
二、行政决策的类型	(207)
三、行政决策在行政管理中的地位和作用	(209)
四、决策科学的发展简况	(212)

第二节 行政决策的原则、程序和方法

一、行政决策的原则	(214)
二、行政决策的程序和方法	(218)

第三节 行政决策的模式

一、决策问题的构成	(227)
二、行政决策的模式	(229)

第四节 行政决策科学化

一、建立完善的现代化行政决策体制	(238)
二、大力提高行政领导的决策修养	(242)
三、充分发挥咨询机构的智囊作用	(244)
四、广泛征求人民群众的意见	(245)

第八章 行政执行	(247)
第一节 行政执行概述	(247)
一、行政执行的概念	(247)
二、影响行政执行的因素	(248)
三、行政执行的性质与要求	(249)
四、行政执行在行政管理中的地位和作用	(251)
第二节 行政执行准备	(252)
一、编制实施计划	(252)
二、组织调配人员	(255)
三、进行思想动员	(257)
四、落实资金物资	(258)
第三节 行政执行实施	(259)
一、行政指挥	(259)
二、行政协调	(262)
三、行政监督	(266)
四、行政控制	(267)
第四节 行政执行总结	(274)
一、行政执行总结的必要性	(274)
二、行政执行总结的内容与方法	(275)
三、行政执行总结的基本要求	(276)
第九章 行政沟通	(279)
第一节 行政沟通概述	(279)
一、行政信息与沟通	(279)
二、行政沟通的特点与分类	(281)
三、行政沟通在行政管理中的地位和作用	(286)
第二节 行政沟通的原则、模式与方法	(288)

一、行政沟通的原则	(288)
二、行政沟通的模式	(289)
三、行政沟通的方法	(291)
第三节 行政沟通的改善	(293)
一、行政沟通的障碍因素	(293)
二、行政沟通的改进措施	(295)
第十章 政府公共关系	(300)
第一节 政府公共关系概述	(300)
一、政府公共关系的含义	(300)
二、政府公共关系的对象	(300)
三、政府公共关系的职能	(303)
四、开展政府公共关系的重要性	(305)
第二节 政府公共关系的原则与实施	(310)
一、政府公共关系的原则	(310)
二、政府公共关系的实施	(313)
第三节 政府常见的公共关系	(318)
一、党政关系	(318)
二、政企关系	(320)
三、政民关系	(323)
四、媒介关系	(327)
五、职工关系	(329)
六、社区关系	(332)

第四篇 行政方法 (334)

第十一章 行政管理的主要手段	(335)
----------------------	-------

第一节 行政命令方法	(335)
一、行政命令方法的含义及特征	(335)
二、行政命令方法的作用与局限	(337)
第二节 经济方法	(339)
一、经济方法的含义及特征	(339)
二、经济方法的作用与局限	(341)
第三节 法律方法	(344)
一、法律方法的含义及特征	(344)
二、法律方法的作用与局限	(345)
第四节 思想教育方法	(348)
一、思想教育方法的含义及特征	(348)
二、思想教育方法的作用与局限	(351)
第十二章 行政管理的技术方法	(353)
第一节 系统方法	(353)
一、系统和系统方法	(353)
二、系统方法的特征	(356)
三、系统方法的应用	(360)
第二节 目标管理	(363)
一、目标管理的含义及特点	(363)
二、目标管理的内容和实施程序	(366)
三、目标管理的作用	(369)
第三节 预测技术	(371)
一、预测的概念及意义	(371)
二、预测的基本原理	(372)
三、预测的基本程序	(373)
四、预测的基本方法	(376)

第四节 网络规划技术	(385)
一、网络规划技术及其发展和应用	(385)
二、网络规划的步骤和方法	(389)
三、网络规划的作用	(397)
 第五篇 行政法制与发展	(399)
 第十三章 行政法制	(400)
第一节 行政法制概述	(400)
一、行政法制与行政法规	(400)
二、行政法制的基本要求	(407)
三、实现行政管理法制化的基本途径	(407)
四、加强行政法制建设的重要意义	(409)
第二节 行政立法	(411)
一、什么是行政立法	(411)
二、行政立法的依据	(413)
三、行政立法的原则	(414)
四、行政立法的程序	(416)
第三节 行政执法	(418)
一、什么是行政执法	(418)
二、行政法规的效力	(419)
三、行政法规的实施方式	(421)
四、行政法规的解释	(426)
第四节 行政司法	(426)
一、行政司法的含义及内容	(426)
二、行政司法的原则与制度	(427)

三、行政诉讼及其解决方式	(429)
第五节 国家行政管理的法制监督	(431)
一、法制监督的含义及意义	(431)
二、法制监督的范围与原则	(432)
三、法制监督的体系与方法	(435)
第十四章 行政发展与改革	(447)
第一节 行政发展与改革概述	(447)
一、行政发展与改革的概念	(447)
二、行政发展与改革的关系	(449)
三、行政发展与改革的趋势	(449)
第二节 各国的行政发展与改革	(451)
一、资本主义国家的行政发展与改革	(451)
二、社会主义国家的行政发展与改革	(455)
第三节 我国的行政发展与改革	(460)
一、我国行政发展与改革的简单回顾	(460)
二、我国行政发展与改革的目标任务	(464)
三、我国行政发展与改革的原则与实施	(467)
后记	(473)

第一篇 导 论

本篇从社会主义国家政府的基本职能入手，探讨人民政府应该管什么和如何管的问题，以及行政学的研究对象、基本概念、基本内容、基本方法和主要特征等问题。这些都是开展行政管理工作必须首先明确的问题。

第一章 政府职能与行政管理

第一节 社会主义国家的政府职能

一、马克思主义关于政府职能的理论

政府职能，是指政府在一定时期内，根据国家和社会发展的客观需要而担负的职责和具有的功能。即政府在国家和社会生活中所起的基本或主要的作用。

政府职能反映着政府的阶级实质和活动方向，决定着政府机构设置、人员编制和运行机制等。因此，历来为马克思主义经典作家所重视，他们关于政府职能的论述是构成马克思主义国家学说的重要组成部分。

马克思主义认为，政府具有两种最基本的职能，即阶级职能和社会职能。它们是由政府的两种基本属性——阶级性和社会性决定的。马克思在谈到资本主义国家政府职能时曾指出：“这完全同在专制国家中一样，在那里，政府的监督劳动和全面干涉包括两方面：既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能。”^① 这里的“公共事务”的执行，就是对社会职能的执行，而“特殊职能”的执行即是对阶级职能或政治

^①《马克思恩格斯全集》第25卷，第432页。