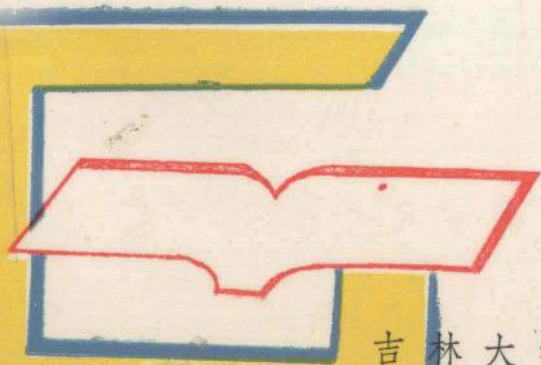


行政管理学 纲要

主编 王贵臣



吉林大学出版社

行政管理学纲要

主 编 王 贵 臣

吉 林 大 学 出 版 社

行政管理学纲要

主 编 王贵臣

副主编 丁晓明

撰稿人 (以姓氏笔划为序)

丁晓明 于晓光 王贵臣

李 岩 阎 越 屈文平

行 政 管 理 学 纲 要

王 贵 臣 主 编

责任编辑: 丛立新

封面设计: 杨春雨

吉林大学出版社出版

吉林大学出版社发行

长春市粮食系统印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32

1990年5月第1版

印张: 8.0625

1990年5月第1次印刷

字数: 135千字

印数: 1—7000册

ISBN 7-5601-0475-4 -/D·83 定价: 2.30元

前 言

《行政管理学纲要》是为了适应国家公务员制度的实施，按照国家行政机关工作人员岗位培训的要求，以及成人院校、大专院校的行政管理专业和广大行政管理学自学爱好者的需要组织编写的。全书力争做到：（1）以马克思主义理论为指导，坚持四项基本原则，从中国国情出发，密切联系中国行政管理的实际；（2）根据行政管理发展的客观规律，建立一个系统的、科学的行政管理学知识结构体系，使之有助于人们对行政管理进行全方位的探索和思考；（3）强调行政管理学的实践性和应用性，做到理论和实践的有机结合；（4）简明扼要，深入浅出，通俗易懂，使《纲要》真正成为行政管理学学习者的益友。

《行政管理学纲要》的体例，是在参照了唐代望同志为劳动人事部组织编写的国家公务员岗位培训教材，黄达强、刘怡昌同志主编的国家行政学院教材，以及周世述同志主编的行政学教材的体例的基础上，结合我国近年来行政管理改革的实践和我国行政管理学理论研究的实际设立的。全书共分：行政管理学概述、行政功能、行政环境、行政体制、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、人事行政、财务行政、机关管理、行政沟通与协调、公共关系、行政道德、行政法制、行政监督、行政方法和技术、行政效能与效率等18章。每章分三个部分：第一部分是学习目的和要求，主要说明本章的中心思想，在全书中的地位，学习者应该着重掌

握的内容以及学习的重点；第二部分是学习要点，为便于掌握各章的基本内容，力求层次鲜明、结构合理、重点突出、条理清晰，益于理解和记忆；第三部分是试题与解，为了帮助学员消化、理解课程内容，我们以填空、判断、选择、问答、论述等题型选择若干重点试题，并附标准答案。

我们希望《纲要》能对广大读者有所裨益，但由于我们时间仓促，水平有限，难免出现纰漏，不当之处，恳请批评指正。

编 者

1990年3月

目 录

第一章 行政管理学概述	(1)
第一节 什么是行政管理学	(1)
一、行政管理与行政管理学	
二、行政管理学研究对象、内容和特点	
三、行政管理学与其它学科间的关系	
四、学习行政管理学的目的和方法	
第二节 行政管理学的理论基础和	
基本原理	(4)
一、行政管理学的理论基础	
二、行政管理学的基本原理	
三、行政管理的基本原则	
第三节 行政管理学的发展过程	(6)
一、资本主义国家行政管理学发展的四个时期	
二、我国行政管理学的发展	
三、当代中国行政管理学研究的重大课题	
四、建设具有中国特色的行政管理学	
※ 试题与解	(9)
第二章 行政功能	(14)
第一节 行政功能概述	(14)
一、行政功能的含义及特点	
二、行政功能的类别	
第二节 行政功能的主要内容	(15)
一、行政基本功能	
二、行政运行功能	

第三节 行政功能的转变	(17)
一、行政功能转变的必要性	
二、行政功能转变的内容	
三、实现行政功能转变的主要手段	
※ 试题与解	(19)
第三章 行政环境	(24)
第一节 行政环境概述	(24)
一、行政环境的含义	
二、行政环境的作用	
第二节 行政环境分析	(26)
一、行政的经济环境	
二、行政的政治环境	
三、行政的文化环境	
四、我国行政的国情环境	
第三节 行政环境的变迁与改造	(28)
一、行政环境的变迁	
二、行政环境的改造	
※ 试题与解	(29)
第四章 行政体制	(33)
第一节 行政体制的含义	(33)
一、行政体制的概念	
二、行政体制的地位和作用	
第二节 行政体制的主要内容	(34)
一、行政权力体制	
二、政府首脑体制	
三、中央政府体制	
四、行政区划体制	
第三节 行政体制改革	(36)
一、各国行政体制及其变革	
二、我国行政体制改革势在必行	

三、行政体制改革的内容和目标

※ 试题与解..... (39)

第五章 行政组织..... (44)

第一节 行政组织概述..... (44)

- 一、行政组织的概念
- 二、行政组织的特点
- 三、行政组织的类型
- 四、行政组织的构成要素和作用

第二节 行政组织理论..... (45)

- 一、研究行政组织理论的重要性
- 二、西方国家的组织理论
- 三、社会主义的政府组织理论

第三节 行政组织的指导原则..... (48)

- 一、职能目标原则
- 二、精干效益原则
- 三、完整统一原则
- 四、分权管理原则
- 五、管理幅度和层次适度原则
- 六、职责权一致原则
- 七、依法设置原则
- 八、民主参与管理原则
- 九、稳定性与适应性相结合原则

第四节 我国的行政组织..... (49)

- 一、建国以来我国政府行政组织的历史沿革
- 二、我国行政组织的层级划分
- 三、我国行政组织机构的特点

※ 试题与解..... (51)

第六章 行政领导..... (57)

第一节 行政领导概述..... (57)

- 一、行政领导的含义和特点

二、行政领导的地位和职责	
三、行政领导的体制和结构	
第二节 行政领导素质	(59)
一、行政领导的个人素质	
二、行政领导的整体素质	
第三节 行政领导方式和艺术	(60)
一、行政领导方式	
二、行政领导方法	
三、行政领导艺术	
※ 试题与解	(61)
第七章 行政决策	(67)
第一节 行政决策概述	(67)
一、行政决策的含义和特点	
二、行政决策的类型	
三、行政决策的地位和作用	
第二节 行政决策的体制和原则	(68)
一、行政决策体制	
二、行政决策原则	
第三节 行政决策程序和方法	(70)
一、行政决策程序	
二、行政决策方法	
※ 试题与解	(72)
第八章 行政执行	(78)
第一节 行政执行概述	(78)
一、行政执行的含义和特点	
二、行政执行的地位和作用	
三、行政执行的原则	
第二节 行政执行的过程	(80)
一、准备阶段	
二、实施阶段	

三、总结阶段	
※ 试题与解	(81)
第九章 人事行政	(85)
第一节 人事行政概述	(85)
一、人事行政的含义	
二、人事行政的地位和作用	
三、人事行政的目的和原则	
四、我国人事制度改革	
第二节 国家公务员制度	(87)
一、公务员的含义和分类	
二、我国公务员制度的特点	
三、国家公务员的地位和作用	
四、建立公务员制度的意义	
第三节 我国公务员制度的基本内容	(89)
一、公务员的职位分类	
二、公务员的考试录用	
三、公务员的考核	
四、公务员的奖惩	
五、公务员的升降、转任和回避	
六、公务员的培训	
七、公务员的工资福利	
八、公务员的辞职辞退、退休退職	
九、公务员的申诉控告	
十、公务员的管理机构	
※ 试题与解	(92)
第十章 财务行政	(97)
第一节 财务行政概述	(97)
一、财务行政的含义	
二、财务行政的地位和作用	
三、财务行政体制	
四、财务行政的基本任务	

第二节 预算制度.....(98)

- 一、财政预算的含义
- 二、预算的体制和种类
- 三、预算的基本原则
- 四、预算支出中的行政经费和财政补贴
- 五、预算编制程序

第三节 会计与决算制度.....(100)

- 一、会计的含义、任务和作用
- 二、会计分析和检查
- 三、决算制度

第四节 审计制度.....(102)

- 一、审计的含义和作用
- 二、审计的内容和方法
- 三、审计的组织和职权

※ 试题与解.....(103)

第十一章 机关管理.....(107)

第一节 行政机关管理概述.....(107)

- 一、机关管理的含义和特点
- 二、机关管理的任务和作用
- 三、机关管理的目标和原则

第二节 行政机关管理的主要内容.....(108)

- 一、机关日常工作程序的管理
- 二、行政责任制
- 三、会议的管理
- 四、文书档案管理
- 五、查办、信访、接待、保密、印章等管理
- 六、机关行政经费管理
- 七、后勤服务管理

第三节 机关管理的科学化.....(111)

- 一、机关管理科学化的内容
- 二、机关管理科学化的必要性

三、办公自动化	
※ 试题与解	(112)
第十二章 行政沟通与协调	(118)
第一节 行政沟通与协调概述	(118)
一、行政沟通的含义和内容	
二、行政协调的含义及必要性	
三、沟通与协调的关系	
第二节 行政沟通的特点、目的和作用	(120)
一、行政沟通的特点	
二、行政沟通的目的和作用	
第三节 行政沟通的种类与类型	(121)
一、行政沟通的种类	
二、行政沟通的模型和模式	
三、行政沟通途径与方式	
第四节 行政沟通障碍与改善	(122)
一、行政沟通障碍类型	
二、行政沟通的改善方法	
※ 试题与解	(123)
第十三章 公共关系	(127)
第一节 公共关系概述	(127)
一、公共关系的含义和特点	
二、政府公共关系的含义、对象及必要性	
三、政府公共关系的职能	
四、开展政府公共关系的重要性	
五、公共关系与庸俗关系的区别	
第二节 政府公共关系的原则与实施	(129)
一、政府公共关系的原则	
二、政府公共关系的实施	
※ 试题与解	(131)
第十四章 行政道德	(134)

第一节 行政道德概述	(134)
一、行政道德的含义和特点	
二、行政道德的要素	
三、加强行政道德的意义	
第二节 行政道德规范和基本原则	(136)
一、行政道德规范	
二、行政道德的基本原则	
第三节 行政道德的教育、修养和评价	(137)
一、行政道德教育	
二、行政道德修养	
三、健全行政道德的评价体系	
※ 试题与解	(138)
第十五章 行政法制	(142)
第一节 行政法制概述	(142)
一、行政法制的含义	
二、行政法制的作用	
第二节 行政法制的基本内容	(143)
一、行政主体	
二、行政行为	
三、行政监督	
第三节 行政法制与行政管理	(146)
一、行政法制与行政法治	
二、行政法制与行政管理	
第四节 行政法制化	(146)
一、行政法制化的意义	
二、行政法制化的基本要求	
三、实现行政法制化的途径	
※ 试题与解	(147)
第十六章 行政监督	(151)
第一节 行政监督概述	(151)

一、行政监督的含义和分类

二、行政监督的任务和作用

三、行政监督的原则和意义

四、行政监督的历史发展

第二节 行政监督内部体系…………… (153)

一、政府机关内部的自我监督

二、国家行政监察机关的专门监督

三、国家审计机关的监督

第三节 行政监督外部体系…………… (155)

一、政党的监督

二、国家权力机关的监督

三、国家司法机关的监督

四、群众团体的监督

五、人民群众的监督

六、社会舆论的监督

※ 试题与解…………… (156)

第十七章 行政方法与技术…………… (161)

第一节 行政方法和技术概述…………… (161)

一、行政方法的含义及特点

二、行政技术的含义

三、行政技术和方法在评价行政效果中的地位和作用

第二节 现代行政方法…………… (162)

一、系统方法

二、目标管理方法

三、数学方法

四、心理学方法

五、模型模拟法

六、信息方法

第三节 现代行政管理技术…………… (165)

一、网络规划技术

二、控制技术

三、预测技术

四、智囊技术

※ 试题与解…………… (166)

第十八章 行政效能与效率…………… (170)

第一节 行政效能与效率概述…………… (170)

一、行政效能的含义

二、行政效率的含义

三、效能、效率、功能的区别

四、行政效能与效率在行政管理中的地位

第二节 影响行政效能与效率的一般因素…………… (172)

一、影响行政效能与效率的内在因素

二、影响行政效能与效率的外在因素

第三节 提高行政效能与效率的方法…………… (173)

一、提高行政效能的方法

二、提高行政效率的方法

第四节 如何评价行政效能与效率…………… (174)

一、行政效能与效率的评价标准

二、行政效能与效率的评价方法

※ 试题与解…………… (174)

参考书目…………… (178)

第一章 行政管理学概述

【学习目的和要求】

行政管理学是研究国家行政管理规律的科学，是一门在国家管理中起着重要作用的应用学科。它的宗旨在于提高行政效率。学习和研究行政管理学，对于实现行政管理的科学化、现代化、法制化具有重要意义。

通过本章学习，应该明确什么是行政管理学及其学习的必要性，获得对本学科的一般了解，为学好这门学科奠定基础。同时，要掌握行政管理学的概念、对象、内容和特点，以及理论基础和基本原理，增强学习自觉性。

【学习要点】

第一节 什么是行政管理学

一、行政管理与行政管理学

（一）行政管理的含义

行政是对政治的执行。对“行政”一词，中外学者有许多不同解释。马克思指出：“行政是国家的组织活动”。根据马克思主义基本原理，我们认为，行政即政府系统有效运用国家权力对社会公共事务的管理。

对行政的定义应这样理解：（1）行政是一种国家活动，它不是一般社会组织对其内部事务的管理；（2）行政以对国家事务进行直接组织和指挥为主要特征；（3）行政从属于政治，具有鲜明的阶级性。

管理是人类社会的一种有组织的控制活动，是协调个人活动和组织集体活动的一种指挥职能，管理的历史悠久，范围很广。

行政管理是管理的一种，行政管理是有效地运用国家权力，通过组织、领导、计划、用人、指挥、控制、协调和监督等方式，合理地利用人力、物力、财力等要素，以实现国家的职能和目标的活动的。行政管理具有二重性，既有管理公共事务的社会性，又有执行阶级统治的政治性。

社会主义国家的行政管理，就是依照宪法和法律的规定，由国家行政机关通过对国家事务的组织和管理，执行并实现人民的意志，建设全新的繁荣富强的社会主义国家。

（二）行政管理学的含义

行政管理学是研究行政组织运用国家权力有效管理社会公共事务的科学。具体来说，它是研究国家机构设置、人员配置和有效管理的规律的科学。

二、行政管理学的研究对象、内容和特点

（一）行政管理学的研究对象是国家行政机关依法对社会公共事务的管理。它既包括国家行政机关自身的管理活动，又包括国家行政机关对经济、文化和社会生活的管理。

（二）行政管理学研究的内容很多，包括行政学原理、行政功能、行政环境、行政体制、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、人事行政、财务行政、机关管理、行政沟通与协调、公共关系、行政道德、行政法制、行政监督、行政方法与技术、行政效能与效率等。

（三）行政管理学的特点：（1）政治性。行政管理学是行使国家权力对国家公共事务进行管理的一种组织活动，它必然为政治服务，具有鲜明的阶级性、政治性；（2）综合性。