

行政管理学

主 编：许文惠
副主编：齐明山 张成福



红旗出版社

行政管理学

主 编 许文惠

副主编 齐明山 张成福

红旗出版社

016993

(京)新登字108号

行政管理学

主 编 许文惠

责任编辑 毛传兵 封面设计 潘岱予

出 版 红旗出版社(北京沙滩北街2号)

发 行 新华书店北京发行所

印 刷 北京飞达印刷厂

850×1168 32开 12印张 300千字

1992年9月北京第1版 1992年9月北京第1次印刷

印 数 1—20000册

ISBN 7-80068-334-6/Z·91

定 价 6.60元

主 编 许文惠

副主编 齐明山 张成福

撰写者 (按姓氏笔划为序)

任志宽 刘旭涛 许文惠

孙柏英 齐明山 张成福

张 昕 赵锡军 党秀云

景跃进

前 言

行政管理是推动人类社会、繁荣与进步的巨大杠杆。在当代社会，行政管理是政府生产力的代名词，现代社会所取得的每一巨大成绩的背后，莫不体现着政府管理的力量。目前，中国正处于走向现代化的转型时期，国家行政管理的现代化是中国发展面临的一个巨大挑战，它无疑将对中国现代化进程产生深刻的影响。

世界上唯一不变的是变革，国家行政管理是如此，作为探讨政府管理科学的行政学亦如此。在现阶段，中国改革开放以及管理实践提出的许多新情况、新问题、新经验迫切需要在理论上加以研究、探讨和总结。中国行政科学也面临着不断更新与发展的任务。正是适应上述两个客观要求，我们在多年行政科学研究和教学实践的基础上，编著了这部著作。

在编著过程中我们力图做到：根据中国政治、经济和社会发展变化的情况，分析和研究中国行政管理，特别是中国行政改革所面临的一些重要理论与实践问题；在吸收国内外管理科学研究成果，总结中国行政管理经验教训的基础上，使行政学研究向系统化，特别是“中国化”方面迈进一步。在保留黄达强、刘怡昌两位教授主编、1988年出版的《行政学》（中国人民大学出版社）、1990年出版的《行政管理学》（高等教育出版社）两本书特色的基础上，在体系与结构上作了较大幅度的变动，在内容上进行了新的探索和尝试。这些变动和探索主要体现在：整体结构上依照现代管理基本原理要素和行政管理特点分为六编；界定行

政体制的含义；将行政领导者与领导分别以主体和行为两个概念来阐述；分析了行政道德特性与行政道德原则的构成；归纳建立行政协调的基本模式；分析了行政管理法律规范和行政法律行为；阐述行政改革基本程序及其模式；探讨了公平与效率这一行政管理的目的问题。这些在一定程度上反映了我们最近几年的研究心得，当然这种探讨也仅仅是一个开端。

在本书编著过程中，北京市自学考试办公室决定将本书作为行政管理专业中行政管理学这门学科的教材，这既是对我们科研工作的鼓励，同时也是我们对中国教育事业的支持。我们也针对自学考试的特点，力求使本书做到简明扼要，条理清晰，便于了解、学习和掌握。

我所原所长黄达强教授生前曾经提出对我们前几年写作的《行政学》、《行政管理学》进行修订以适应新的需要，但此志未竟，英年早逝。我们秉承其志，编著此书，实现其愿。

本书是集体努力的结晶。全书由许文惠教授策划，与齐明山、张成福共同研究确定框架结构及其纲目。参加编写的同志有：中国人民大学行政管理学研究所许文惠（绪论、第五、九、十章）、齐明山（第四、七、十八章）、张成福（第三、十二、十九章）、景跃进（第一、二章）、任志宽（第十六、十七章）、孙柏英（第六章）、赵锡军（第十五章）、张昕（第十四章）、刘旭涛（第十三章），北京青年政治学院管理系党秀云（第八、十一章）。全书最后由许文惠、齐明山、张成福统修定稿。

本书在写作过程中，借鉴和吸收了国内外许多专家、学者有价值的资料及成果，在此深表谢意。

目 录

前 言	
绪 论	1
第一节 行政管理学的研究对象	1
一 行政管理的含义、特点和作用	1
二 行政管理学的涵义和特征	5
三 行政管理学的基本内容	8
四 行政管理学的研究目的	12
第二节 行政管理学的产生和发展	13
一 行政管理学的产生	13
二 以美国为代表的西方行政管理学的发展	14
三 中国行政管理学的研究状况	17
第三节 学习和研究行政管理学的意义和方法	19
一 学习和研究行政管理学的意义	19
二 学习和研究行政管理学的原则和方法	22
第一篇 对象篇——系统原理	
第一章 行政环境	25
第一节 行政环境概述	25
一 行政环境的含义、特点及分类	25
二 行政环境问题的提出及其研究和发展	27
三 研究行政环境问题的重要意义	28
第二节 行政管理与行政环境的互动分析	30

一	行政管理与行政环境	30
二	行政环境的要素分析	31
第三节	现阶段中国行政环境与行政管理	34
一	现阶段中国行政环境的基本特征	34
二	社会主义初级阶段的行政环境 对行政管理的要求	35
第二章	行政职能	39
第一节	行政职能概述	39
一	行政职能的含义	39
二	政府职能的重要地位	40
第二节	行政职能的分类和内容	42
一	行政职能的主要类别	42
二	政府的基本职能	43
三	行政的管理运行职能	47
第三节	行政职能的转变	48
一	政府行政职能的发展变化趋向	48
二	我国行政职能转变的依据和内容	50
第四节	实现行政职能的基本手段	51
一	法律手段	51
二	行政指令手段	52
三	经济手段	53
四	纪律手段	53
五	思想政治工作手段	54
第三章	行政体制	55
第一节	行政体制概述	55
一	行政体制的含义	55
二	行政体制的功能	56
三	行政体制的基本构成要素	58

第二节	行政体制类型	59
一	行政权力体制：集权制与分权制	59
二	行政领导体制：首长制与委员制	63
第二篇 主体篇——人本原理		
第四章	行政组织	68
第一节	行政组织概述	68
一	行政组织的含义和特征	68
二	行政组织的基本要素	70
三	行政组织的类型	71
四	我国的行政组织	73
第二节	行政组织理论	74
一	传统组织理论	74
二	行为科学时期的组织理论	76
三	系统科学时期的组织理论	77
四	马克思主义的组织理论	78
第三节	行政组织的结构	79
一	行政组织结构的性质和功能	79
二	行政组织结构的层级化	81
三	行政组织结构的部门化	83
第四节	行政组织结构设计的—般原则	84
一	职能目标原则	84
二	完整统一原则	85
三	精简原则	86
四	法制原则	87
五	职、责、权—致的原则	87
六	动力原则	88
第五章	行政领导者	89

第一节	行政领导者及其产生和类型	89
一	行政领导者及其职位、职权和职责	89
二	行政领导者的产生方式	91
三	行政领导者的基本类型	94
第二节	行政领导者的领导威信和基本素质	96
一	行政领导者的领导威信	96
二	行政领导者的基本素质	97
第三节	行政领导集团的群体结构	100
一	行政领导集团群体结构科学化的必要性	100
二	现代行政领导集团的素质结构	102
三	行政领导集团素质结构优化的原则	103
第六章	人事行政	105
第一节	人事行政概述	105
一	人事行政的含义	105
二	人事行政的功能	106
三	人事行政的意义	108
四	人事行政的原则	110
第二节	国家行政工作人员的分配机制	112
一	人事计划	112
二	人员计划调配	113
三	工作分析与职位分类	114
第三节	国家行政工作人员的录用、考核、晋升 与更新机制	117
一	国家行政工作人员的吸收录用	117
二	国家行政工作人员的考核与奖惩	118
三	国家行政工作人员的晋升与降职	119
四	国家行政工作人员的辞职与辞退	120
第四节	国家行政工作人员的发展和保障机制	122

一	国家行政工作人员的权利和义务	122
二	国家行政工作人员的培训与发展	123
三	国家行政工作人员的工资与福利	124
第七章	行政机关管理	126
第一节	行政机关管理概述	126
一	行政机关管理的含义	126
二	行政机关管理的任务和作用	127
第二节	行政机关管理的主要内容	129
一	机关日常工作程序的管理	129
二	会议管理	130
三	文书和档案的管理	131
四	行政经费管理	132
五	机关总务后勤管理	133
第三节	机关管理的科学化	134
一	机关管理科学化的意义	134
二	机关管理科学化的内容	134
第八章	行政道德	137
第一节	行政道德及其功能和作用	137
一	行政道德的涵义与特点	137
二	行政道德的功能	139
三	行政道德的现实意义和作用	140
第二节	行政道德的基本原则	141
一	行政道德基本原则及其确立的依据	141
二	行政道德原则的构成内容	142
第三节	行政道德规范	145
一	忠于政府	145
二	忠于职守	146
三	清正廉洁	147

四 遵法守纪	148
五 实事求是	149
六 团结协作	150

第三篇 过程篇——动态原理

第九章 行政领导	153
第一节 行政领导的含义、特点和作用	153
一 行政领导的含义	153
二 行政领导的特点	154
三 行政领导的地位和作用	155
第二节 行政领导的职能和权力	156
一 行政领导职能	156
二 行政领导权力	159
第三节 行政领导行为方式和领导艺术	160
一 行政领导行为方式	160
二 行政领导艺术	163
第十章 行政决策	168
第一节 行政决策概述	168
一 行政决策的含义和特点	168
二 行政决策的分类	169
三 行政决策的地位作用	171
第二节 行政决策的基本原则、程序	173
一 行政决策的基本原则	173
二 行政决策的基本程序	175
第三节 行政决策与行政信息	179
一 行政信息的概念、特征与类别	179
二 行政信息是行政决策的基础	182
三 行政信息处理程序和方法	183

第四节	现代行政决策体制	185
一	行政决策体制的概念和发展变化	185
二	现代行政决策体制的构成	186
第十一章	行政执行	190
第一节	行政执行概述	190
一	行政执行的含义和特点	190
二	行政执行的原则要求	191
三	行政执行在行政管理中的地位和作用	193
第二节	行政执行的几个主要环节	195
一	行政执行计划	195
二	组织落实与人员调配	197
三	行政执行中的指挥	199
四	行政执行中的控制	201
第三节	行政执行评估	203
一	行政执行评估的意义	203
二	行政执行评估的基本内容	204
三	行政执行评估的方法	205
第十二章	行政协调	207
第一节	行政协调的性质与作用	207
一	行政协调的涵义与需要	207
二	行政协调的目的和作用	208
三	行政协调的基本原则	209
第二节	行政协调的模式	210
一	行政协调模式的分类	210
二	以适应—平衡为中心的协调	211
三	以系统结构为中心的行政协调	212
四	以行政过程(行为)为中心的协调	215
五	以行政人员为中心的协调	216

第三节	行政沟通与行政协调	217
一	行政沟通的性质与作用	217
二	行政沟通的类型与特点	218
三	行政沟通效果的改善	220
第十三章	行政监督	221
第一节	行政监督及其意义	221
一	行政监督的含义与特点	221
二	行政监督的任务与作用	222
三	行政监督的基本原则	223
四	行政监督的现实意义	225
第二节	行政系统的外部监督体系	226
一	权力机关监督	226
二	政党监督	227
三	司法监督	228
四	社会及舆论监督	229
第三节	行政系统的内部监督体系	231
一	行政组织内部的自我监督	231
二	行政监察	232
三	审计监督	233
	第四篇 方法篇——科学原理	
第十四章	传统行政管理方法	236
第一节	行政管理方法概述	236
一	行政管理方法的涵义	236
二	行政管理方法的科学化	238
三	科学的行政管理方法的作用	240
第二节	传统的行政管理方法的涵义、 类别和特征	241

一	传统的行政管理方法的涵义	241
二	认识问题的传统方法技术	242
三	解决问题的传统方法	244
四	思想工作的传统方法	246
第十五章	现代行政管理方法技术	248
第一节	现代行政管理方法技术的含义、特点	248
一	行政管理方法技术的进步与继承	248
二	现代行政管理方法技术的含义	249
三	现代行政管理方法技术的特点	250
第二节	几种现代行政管理方法技术	251
一	系统方法	251
二	目标管理方法	253
三	网络规划技术	255
四	科学预测方法	256
五	创新技法	258

第五篇 保障篇——法制原理

第十六章	行政法律规范	261
第一节	行政法律规范与行政管理	261
一	行政法律规范的概念与结构	261
二	行政法律规范的内容与形式	264
三	行政法律规范在行政管理中的作用	267
第二节	行政法律规范的制定与系统化	269
一	行政法律规范的制定原则	269
二	行政法律规范的制定程序与方法	270
三	行政法律规范的系统化	273
第十七章	行政法律行为	275
第一节	行政法律行为与行政管理	275

一	行政法律行为的涵义	275
二	行政管理中的具体行政法律行为	277
三	行政法律行为在行政管理中的作用	279
第二节	有效行政法律行为的条件与程序	281
一	有效行政法律行为的实质要件	281
二	有效行政法律行为的形式要件	282
三	有效行政法律行为的生效规则	282
四	有效行政法律行为的程序法调整	283
第三节	无效行政法律行为及其法律后果	285
一	无效行政法律行为的概念与特征	285
二	有过错行政行为及其法律后果	285
三	无过错行政行为及其法律后果	287
四	无效行政法律行为的追究	287

第六篇 目的篇——效应原理

第十八章	行政效率	291
第一节	行政效率概述	291
一	行政效率的含义	291
二	行政效率在行政管理中的地位	294
第二节	行政效率的测定	296
一	行政效率测定的必要性	296
二	行政效率测量的标准	297
三	行政效率的测定方法	299
第三节	提高行政效率的途径	301
一	影响行政效率的主要因素	301
二	提高行政效率的途径	301
第四节	效率与平等	303
一	行政管理的目的：效率与平等	303

二	效率与平等	304
第十九章	行政改革	307
第一节	行政改革的性质及其动因	307
一	行政改革的概念与内涵	307
二	行政改革的动因和需要	309
第二节	行政改革的程序、模式与方法	311
一	行政改革的程序	311
二	行政改革的主要模式	315
三	行政改革的主要取向与方法	317
第三节	行政改革的阻力及对策	320
一	行政改革的阻力	320
二	克服行政改革阻力的基本对策	322
附:	北京市高等教育自学考试行政管理专业	
	行政管理学考核目标要求	325