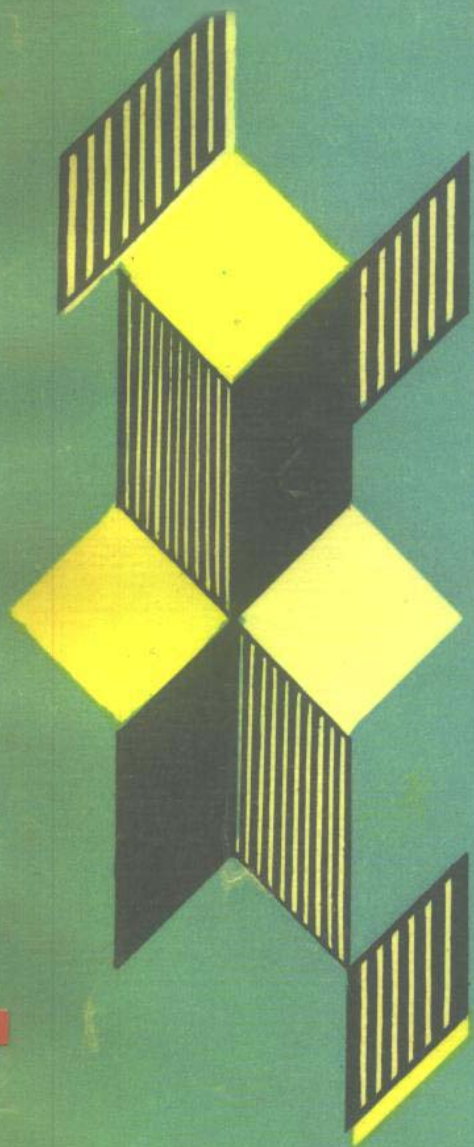


张永桃 主编

行政管理学



京大学出版社

行政管理学

主 编 张永桃
副主编 孙长贵 包玉娥 唐建中
刁振飞 庞绍堂

南京大学出版社

1988·南 京

行 政 管 理 学

张永桃 主编

南京大学出版社出版

(南京大学校内)

江苏省新华书店发行 江苏省扬中县印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 18.875 字数: 488千

1989年3月第一版

1989年3月第一次印刷

印数: 1-6000

ISBN 7-305-00287-9/D·43 定价: 4.05元

前 言

近五、六年来，我国行政管理学的发展确实令人惊异又令人振奋。经过一段时间的恢复、重建，目前已开始进入一个全面、深入发展的历史时期。正在全国范围内深入进行的经济体制改革和政治体制改革，为这一门科学的发展注入了新的血液，使这门在我国本来很年轻的学科充满生机和活力。一本本各具特色的行政学著述相继问世就是一个明证。

奉献给广大读者的这本《行政管理学》，是一本集思广益、博采众长之作。在编写过程中，我们较为广泛地吸收了国内外许多管理学家、行政学家的许多精辟之论，经过自己独立的、认真的思考，从结构体系、基本内容到理论阐述、实际运用，都进行了一些探索和创新。全书分十篇三十章。以行政理论为开篇，行政学史为尾声，其间大体按照管理组织、管理过程、管理内容、管理方法、管理效率的次序安排八大篇章。作此结构安排，主要是想使读者能对行政管理学的基本内容有一个更加清晰、全面的了解。全书注意了理论与实际、历史与现实、中国与外国、静态与动态、总体与个别等方面的结合，力图使这本书既有一定的开拓性和理论深度，为研究者们提供一些可供参考的线索；又通俗易懂，便于各级行政人员自学进修。

国内外学者已有的研究成果是这本书得以写就和问世的基础。故在书末开列主要参考书目，一为读者提供有关书目索引，二是借此向这些著述的作者谨致诚挚的谢意。

本书是集体编著的。参加写作的有：张永桃（诸论，第一、

二、三、二十八章)、唐建中(第四、五、六章)、刁振飞(第七、八、九、二十六、二十七、三十章)、包玉娥(第十、十一、十二章)、孙长贵(第十三、十四、十五、十六章)、周庆年(第十七、十八章)、孙亚忠(第十九章)、孔令文(第二十章)、邢鸿飞(第二十一、二十二章)、庞绍堂(第二十三、二十四、二十五、二十九章)。朱坚强、王晓平参加了第五篇部分章节的编写。全书由张永桃教授任主编并统稿,孙长贵、包玉娥、唐建中、刁振飞、庞绍堂任副主编。刁振飞协助主编做了部分统稿工作。

这本书是我们近几年来学习和研究行政管理科学的成果之一。由于受到理论水平和行政工作经验的限制,书中难免有疏漏和不足之处,敬请理论界和广大读者不吝教正。

作者

1988年8月于南京

目 录

绪论.....	(1)
第一节 行政管理学的研究对象.....	(1)
行政的涵义.....	(1)
行政管理及其规律.....	(6)
行政管理学的主要内容.....	(9)
第二节 研究行政管理学的目的和意义.....	(13)
研究行政管理学的目的.....	(13)
研究行政管理学的现实意义.....	(15)
第三节 行政管理学的研究方法.....	(17)
研究行政管理学的指导原则.....	(17)
借鉴外国行政管理学的一些研究方法.....	(19)
怎样学习行政管理学.....	(23)

第一篇 行政理论

第一章 行政管理的特点和类型.....	(27)
第一节 行政管理的性质和特点.....	(27)
行政管理的二重性.....	(27)
现代行政管理的一般特点.....	(30)
我国行政管理的特点.....	(32)
第二节 行政管理的类型.....	(34)
行政管理类型的划分.....	(34)
我国行政管理类型的选择.....	(37)

第二章 行政管理的功能和原则	(40)
第一节 行政管理的功能	(40)
行政管理功能的涵义.....	(40)
行政管理的功能分类.....	(42)
第二节 行政管理的原则	(46)
行政管理原则及其体系.....	(46)
我国行政管理的基本原则.....	(48)
第三章 行政管理原理	(52)
第一节 行政管理原理概述	(52)
行政管理原理的涵义.....	(52)
研究和运用行政管理原理的意义.....	(53)
第二节 人主原理以及相应的几个原理	(55)
人主原理.....	(55)
激励原理.....	(58)
能级原理.....	(60)
领导行为原理.....	(62)
第三节 系统原理及其相应的几个原理	(64)
系统原理.....	(64)
整分合原理.....	(66)
封闭原理.....	(67)
反馈原理.....	(69)
第四节 弹性原理和权变原理	(70)
弹性原理.....	(70)
权变原理.....	(72)
第五节 优化原理和效益原理	(74)
优化原理.....	(74)
效益原理.....	(75)

第二篇 行政组织

第四章 行政组织理论基础	(81)
第一节 行政组织概述	(81)

	组织的一般涵义	(81)
	行政组织的涵义	(82)
	行政组织的特点	(83)
第二节	组织理论流派	(84)
	行政组织理论的演变	(84)
	官僚组织理论	(87)
	科学管理组织理论	(89)
	传统管理组织理论	(90)
	非正式组织理论	(92)
	决策过程组织理论	(93)
	管理科学组织理论	(94)
	系统组织理论	(94)
第五章	行政组织设计	(97)
第一节	行政组织结构	(97)
	金字塔式的结构	(97)
	行政组织的纵向结构	(97)
	行政组织的横向结构	(98)
	职位、权力与责任	(99)
第二节	行政组织设计	(99)
	组织设计的任务	(99)
	组织设计要以目标为依据	(100)
	管理幅度要适当	(101)
	有序的指挥系统	(101)
	分设执行部门和辅助部门	(102)
	稳定性和机动性相结合	(103)
	组织设计中人的因素	(104)
	组织设计要合法化	(105)
	组织设计的程序	(106)
第六章	行政组织运行	(108)
第一节	行政组织目标	(108)
	行政组织目标的涵义	(108)

	目标的层次性·····	(108)
	组织内个人的目标·····	(109)
	行政组织目标的多重性·····	(109)
	行政组织目标和协调·····	(111)
第二节	行政组织环境 ·····	(111)
	行政组织运行与环境·····	(111)
	社会环境对组织的影响·····	(112)
	周围环境对组织的影响·····	(113)
	行政组织的内部环境·····	(114)
	组织对环境的影响·····	(115)
第三节	行政组织管理 ·····	(116)
	计划在行政组织运行中的作用·····	(116)
	控制在行政组织运行中的作用·····	(118)

第三篇 行政行为

第七章	行政计划 ·····	(123)
第一节	行政计划的涵义与意义 ·····	(123)
	行政计划的涵义·····	(123)
	行政计划的特性·····	(124)
	行政计划的功能与作用·····	(125)
第二节	行政计划的种类与形式 ·····	(127)
	行政计划的种类·····	(127)
	行政计划的层次与形式·····	(129)
第三节	制定行政计划的程序与原则 ·····	(132)
	制定行政计划的程序·····	(132)
	行政计划的原则·····	(133)
	行政计划失败的原因·····	(134)
第八章	行政决策 ·····	(137)
第一节	行政决策的涵义及其重要性 ·····	(137)
	行政决策的涵义·····	(137)
	行政决策的特点·····	(138)

	行政决策的重要性.....	(139)
	国外行政决策理论.....	(140)
第二节	行政决策的原则与种类	(143)
	行政决策的一般原则.....	(143)
	行政决策的种类.....	(145)
第三节	行政决策的程序与方法	(148)
	行政决策的程序.....	(148)
	行政决策的模式与方法.....	(151)
第九章	公共关系	(159)
第一节	公共关系概述	(159)
	公共关系的涵义.....	(159)
	公共关系的基本特征.....	(163)
	公共关系的兴起和发展.....	(164)
	公共关系学与庸俗关系学的区别.....	(167)
第二节	公共关系的职能及其在决策中的作用	(169)
	公共关系的职能.....	(169)
	公共关系在决策中的作用.....	(172)
第三节	公共关系的对象与程序	(175)
	公众是公共关系的特定对象.....	(175)
	公众对象的分类.....	(176)
	公共关系的程序.....	(178)

第四篇 行政领导

第十章	行政领导者	(183)
第一节	行政领导与职责	(185)
	领导和行政领导的涵义.....	(185)
	行政领导的基本职责.....	(188)
第二节	行政领导班子	(193)
	行政领导者的基本素质.....	(193)
	行政领导班子的合理结构.....	(195)
第十一章	行政领导体制	(199)

第一节	行政领导体制的涵义和类型 ·····	(199)
	领导体制和行政领导体制·····	(199)
	行政领导体制类型·····	(201)
第二节	我国行政领导体制 ·····	(206)
	我国行政领导体制的建立和发展·····	(206)
	我国现行行政领导体制的特点·····	(209)
第十二章	行政领导科学化 ·····	(212)
第一节	树立新的领导观念 ·····	(212)
	行政领导科学化的内容·····	(212)
	更新领导观念·····	(213)
第二节	建立科学的行政领导体制 ·····	(214)
	领导体制的科学化·····	(214)
	完善行政领导制度·····	(215)
第三节	科学的行政领导方式、领导方法和领导艺术 (217)	
	选择科学的领导方式·····	(217)
	运用科学的现代的领导方法·····	(219)
	讲究领导艺术·····	(222)
第四节	树立为政清廉的作风 ·····	(224)
	为政清廉是社会主义国家机关的根本作风·····	(224)
	树立为政清廉的作风·····	(225)

第五篇 人事行政

第十三章	人事行政的基本原则及内容 ·····	(233)
第一节	人事行政的重要作用 ·····	(233)
	安邦治国·····	(233)
	振兴经济·····	(234)
	开发人才·····	(234)
第二节	人事行政的基本原则 ·····	(235)
	成绩为主的原则·····	(235)
	适才适用的原则·····	(236)
	以信待人的原则·····	(237)

	赏罚分明的原则·····	(238)
第三节	人事行政的基本内容 ·····	(239)
	人事行政内容的认识·····	(239)
	人事行政的基本内容·····	(240)
第十四章	人事行政的基本制度 ·····	(242)
第一节	任用制度 ·····	(242)
	任用的涵义·····	(242)
	任用的原则·····	(242)
	任用的方式·····	(244)
第二节	职位分类制度 ·····	(246)
	职位分类的概念·····	(246)
	职位分类的作用·····	(247)
	职位分类的步骤·····	(248)
第三节	工资制度 ·····	(249)
	工资的形式·····	(249)
	工资的结构·····	(251)
	工资制度的主要原则·····	(252)
第四节	考核制度 ·····	(254)
	考核的内容·····	(254)
	考核的种类·····	(254)
	考核的等次·····	(255)
	考核的方法·····	(256)
第五节	培训制度 ·····	(257)
	培训的规划·····	(257)
	培训的途径·····	(258)
	培训的评价·····	(258)
第六节	退休制度 ·····	(259)
	退休的意义·····	(259)
	退休的方式·····	(260)
	退休的条件·····	(261)
	退休金的计发·····	(262)

第十五章 我国古代的官吏制度和西方国家的文官制度 ·····	(263)
第一节 我国古代的官吏制度 ·····	(263)
官吏选用制度·····	(263)
科举制度的兴衰·····	(266)
考绩与奖惩制度·····	(271)
监察制度的发展·····	(275)
工资制度——秩禄制度·····	(279)
官吏的退休制度·····	(282)
第二节 西方国家的文官制度 ·····	(285)
文官制度的形成和发展·····	(285)
文官制度的特点·····	(287)
文官制度的发展趋势·····	(294)
第十六章 社会主义国家的干部制度 ·····	(298)
第一节 社会主义国家干部制度的基本原则 ·····	(298)
党对干部工作的领导原则·····	(298)
干部队伍年轻化知识化和专业化原则·····	(299)
干部工作和干部政策民主化原则·····	(299)
第二节 社会主义国家干部制度的主要内容 ·····	(301)
干部结构科学化·····	(301)
干部的任用制度·····	(302)
干部的考核制度·····	(304)
干部调配和流动制度·····	(305)
干部的培训制度·····	(308)
干部的工资制度·····	(310)
干部的退休制度·····	(315)
第三节 我国的干部人事制度及其改革 ·····	(317)
我国干部人事制度的沿革·····	(317)
改革的重点是建立国家公务员制度·····	(319)

第六篇 部门行政

第十七章 经济行政及其管理 ·····	(325)
----------------------------	-------

第一节	经济行政的性质	(325)
	经济行政的涵义.....	(325)
	经济行政运行原则.....	(326)
第二节	政府管理经济的职能	(327)
	领导职能.....	(327)
	服务职能.....	(329)
第三节	政府管理经济的方法	(330)
	行政方法.....	(330)
	经济方法.....	(331)
	法律方法.....	(332)
第四节	经济体制和经济机构	(332)
	经济体制和经济机构的涵义.....	(332)
	计划体制与机构.....	(333)
	财政管理体制与机构.....	(334)
	金融体制与机构.....	(335)
	价格体制与机构.....	(335)
	劳动工资管理体制.....	(336)
	物资体制与机构.....	(337)
	工商体制与机构.....	(338)
	外贸体制与机构.....	(338)
第五节	财务行政	(339)
	财务行政的涵义.....	(339)
	财务行政管理任务和原则.....	(340)
	预算制度.....	(340)
	会计制度.....	(341)
	审计制度.....	(341)
第十八章	部门行政及其管理	(343)
第一节	教育行政管理	(343)
	教育行政管理的重要性.....	(343)
	教育行政管理的原则.....	(343)
	教育体制.....	(344)

	教育管理机构·····	(346)
第二节	科技行政管理 ·····	(347)
	科技行政管理的必要性·····	(347)
	科技行政管理的特点·····	(348)
	科技管理制度·····	(348)
	科技行政管理机构·····	(350)
第三节	文化行政管理 ·····	(351)
	社会主义文化与行政·····	(351)
	文化行政管理的特点·····	(352)
	文化行政的行业管理·····	(352)
	文化管理行政机构·····	(354)
第四节	医药卫生行政管理 ·····	(355)
	医药卫生行政管理的涵义·····	(355)
	医药卫生管理的基本制度·····	(356)
	医药卫生管理机构·····	(357)
第十九章	地区行政及其管理 ·····	(358)
第一节	地区行政管理概述 ·····	(358)
	行政区划和地方政府·····	(358)
	地区行政管理的意义·····	(360)
	地区行政管理的原则·····	(362)
第二节	城市行政管理 ·····	(363)
	城市行政管理的意义·····	(363)
	城市的结构和功能·····	(364)
	城市行政管理的主要内容·····	(365)
	城市行政管理的特点·····	(366)
	我国城市行政管理体制改革·····	(368)
第三节	乡村行政管理 ·····	(370)
	国家对农业的宏观行政管理·····	(370)
	县级行政管理·····	(372)
	乡镇级行政管理·····	(373)
第四节	特区行政管理 ·····	(376)

	特别行政区的行政管理	(376)
	经济特区行政管理	(378)
第五节	民族区域自治的行政管理	(379)
	我国民族区域自治的必要性	(379)
	我国民族区域自治的特点	(380)
	民族区域自治行政管理的原则	(281)
	民族自治地方行政管理机关	(382)
第二十章	机关行政及其管理	(334)
第一节	行政机关概述	(334)
	国家行政机关的涵义	(384)
	行政机关的类型	(385)
	国家行政机关同其他国家机关的关系	(387)
	行政机关之间的相互关系	(387)
第二节	机关行政管理的意义	(388)
	机关管理的涵义	(388)
	机关管理的意义	(389)
第三节	机关管理的主要内容	(393)
	机关文书档案管理	(393)
	机关会议管理	(400)
	机关事务管理	(403)

第七篇 行政立法和行政监督

第二十一章	行政立法	(406)
第一节	行政立法	(406)
	行政立法的涵义	(406)
	西方国家的委任立法	(407)
	我国的行政立法	(412)
第二节	行政法规	(415)
	行政法规的涵义及其分类	(415)
	行政法规的生效要件	(416)
	行政法规的效力范围	(418)

	行政法规的效力等级·····	(419)
第二十二章	行政监督 ·····	(421)
第一节	行政监督 ·····	(421)
	行政监督的涵义及其必要性·····	(421)
	行政监督的连续性·····	(423)
	行政监督的广泛性·····	(424)
第二节	审计监督 ·····	(431)
	审计机关·····	(431)
	审计分类·····	(432)
	我国的审计监督·····	(433)
第三节	行政诉讼 ·····	(434)
	行政诉讼的涵义及其主体·····	(434)
	行政诉讼原则·····	(435)
	我国的行政诉讼·····	(436)
第四节	行政处罚 ·····	(438)
	行政处罚的罚则·····	(438)
	行政处罚的程序·····	(439)

第八篇 行政方法与行政技术

第二十三章	行政方法 ·····	(443)
第一节	行政方法概说 ·····	(443)
	行政方法的定义·····	(443)
	行政方法的发展·····	(444)
	行政方法的分类·····	(445)
第二节	行政方法 ·····	(447)
	运用行政方法的依据·····	(447)
	行政方法的科学化·····	(448)
第三节	法律方法 ·····	(450)
	法律方法及其特点·····	(450)
	法律方法的作用与实质·····	(451)
第四节	思想教育方法和经济方法 ·····	(454)