

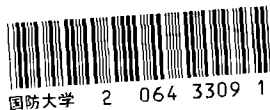
国家公务员录用考试丛书



行政管理

洪芳宾 主编

中国人事出版社



国家公务员录用考试丛书

行政管理

主 编
副主编



中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理/洪芳宾主编. —北京:中国人事出版社,
(重版)1997.10

ISBN 7—80076—822—8

I.行… I.洪… III.行政管理—管理学 N.D035
中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 22999 号

责任编辑:石中元
谭东琪

中国人事出版社出版

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

大厂县兴源印刷厂印刷

1995 年 12 月 第 1 版 1997 年 10 月第 2 次印刷
开本:850×1168 1/32 印张:8.75 字数:200 千字
印数:10001—13000 定价:11.40 元

* * * *

(版权所有,盗印必纠)

(如有印装质量问题可更换)

《行政管理》编委会

主 任：汪 权

副主任：苏泽泉 张 勇

编 委：洪芳宾 沈火林 袁伟义

杨学敏 吕自惠 李晓莉

卞 涛 郭本纯 周 勤

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理概述	(1)
一、行政管理的概念	(1)
二、行政管理的性质与原则	(4)
第二节 行政管理学的产生与发展	(13)
一、行政管理学产生的历史背景	(13)
二、行政管理学的发展	(15)
三、行政管理学的特征	(20)
第三节 学习和研究行政管理学的意义和方法	(21)
一、学习和研究行政管理学的意义	(21)
二、学习和研究行政管理学的方法	(23)
第二章 行政环境	(26)
第一节 行政环境概述	(26)
一、行政环境的概念	(26)
二、研究行政环境的重要性	(28)
第二节 行政环境的类型	(29)
一、自然环境和社会环境	(29)
二、国际环境和国内环境	(34)
三、宏观环境、中观环境和微观环境	(36)
第三节 现阶段我国行政环境与政府管理	(36)
一、现阶段我国行政的基本社会环境	(36)
二、现阶段我国行政环境与政府管理	(38)
第三章 行政组织	(44)
第一节 行政组织概述	(44)

一、行政组织的概念和特点·····	(44)
二、行政组织的类型·····	(47)
第二节 行政组织结构·····	(49)
一、行政组织的概念·····	(49)
二、行政组织结构与功能的关系·····	(49)
三、行政组织的管理层次与幅度·····	(51)
第三节 行政组织体制·····	(53)
一、行政组织体制的概念·····	(53)
二、行政组织体制的类型·····	(54)
第四节 行政组织设置的原则·····	(59)
一、职能目标原则·····	(59)
二、整体效能原则·····	(60)
三、分权管理原则·····	(61)
四、依法设置原则·····	(62)
五、精简原则·····	(63)
六、责任和权力一致原则·····	(64)
第四章 行政职能·····	(66)
第一节 行政职能概述·····	(66)
一、行政职能的概念和特点·····	(66)
二、行政职能的重要地位·····	(68)
第二节 行政职能的配置·····	(70)
一、行政职能配置的概念·····	(70)
二、行政职能配置的原理·····	(72)
三、行政职能配置的程序·····	(74)
第三节 行政职能的转变·····	(79)
一、行政职能的扩大与转变的关系·····	(79)
二、我国行政职能转变的客观必然性·····	(81)
三、我国行政职能转变的主要途径·····	(83)
第五章 行政领导·····	(85)

第一节 行政领导概述	(85)
一、行政领导的概念	(85)
二、行政领导的地位和作用	(86)
三、行政领导的方式及其运用	(88)
第二节 行政领导者	(90)
一、行政领导者的概念	(90)
二、行政领导者的基本素质	(92)
第三节 行政领导群体	(95)
一、行政领导群体的概念	(95)
二、合理的行政领导群体应遵循的基本原则	(96)
三、合理的行政领导群体的结构	(98)
四、优化的行政领导群体的作用	(100)
第四节 行政领导艺术	(101)
一、行政领导艺术的概念及其特征	(101)
二、主要行政领导艺术的运用	(103)
第六章 行政决策	(108)
第一节 行政决策概述	(108)
一、行政决策的概念	(108)
二、行政决策的特征	(110)
三、行政决策的地位和作用	(112)
第二节 行政决策的类型	(114)
一、中央决策、地方决策与基层决策	(114)
二、经验决策与科学决策	(115)
三、单目标决策与多目标决策	(115)
四、程序性决策、非程序性决策与部分程序性决策	(116)
五、确定性决策、风险性决策与非确定性决策	(117)
第三节 行政决策的民主化和科学化	(119)
一、行政决策民主化和科学化的必要性	(119)
二、行政决策的程序	(122)

三、行政决策的体制	(127)
第七章 行政执行	(131)
第一节 行政执行概述	(131)
一、行政执行的概念	(131)
二、行政执行的地位与作用	(132)
三、影响行政执行的因素	(133)
第二节 行政执行的原则	(135)
一、强制原则	(135)
二、准确原则	(136)
三、果断原则	(137)
四、灵活原则	(137)
五、稳定连续原则	(139)
第三节 行政执行的实施	(140)
一、行政执行的准备	(140)
二、行政指挥	(144)
三、行政沟通与协调	(145)
四、行政控制	(149)
五、行政方法	(152)
第四节 行政执行的评估	(155)
一、行政执行评估的必要性	(155)
二、行政执行评估的基本内容	(157)
三、行政执行评估的方法	(158)
第八章 行政监督	(160)
第一节 行政监督概述	(160)
一、行政监督的概念	(160)
二、行政监督的特征	(161)
三、行政监督的意义	(162)
第二节 行政监督体系	(164)
一、外部监督体系	(164)

二、内部监督体系	(170)
第三节 廉政建设	(173)
一、廉政建设的意义	(173)
二、廉政建设的基本要求	(175)
三、廉政建设的保障	(177)
第九章 人事行政	(181)
第一节 人事行政概述	(181)
一、人事行政的概念	(181)
二、人事行政的地位和作用	(182)
第二节 人事行政的基本原则	(185)
一、“德才兼备、任人唯贤”的原则	(185)
二、功绩原则	(185)
三、适才适用原则	(186)
四、分类管理原则	(187)
五、公开、平等、竞争、择优原则	(188)
六、依法管理原则	(189)
第三节 建立有中国特色的国家公务员制度	(189)
一、国家公务员制度的概念	(189)
二、国家公务员制度的特点	(190)
三、建立和推行国家公务员制度的意义	(193)
第四节 国家公务员制度的主要内容	(194)
一、公务员的义务与权利	(194)
二、公务员的职位分类	(196)
三、公务员的录用	(199)
四、公务员的考核	(200)
五、公务员的奖励	(201)
六、公务员的纪律	(201)
七、公务员的职务升降	(202)
八、公务员的职务任免	(203)

九、公务员的培训	(204)
十、公务员的交流	(205)
十一、公务员的回避	(206)
十二、公务员的工资保险福利	(206)
十三、公务员的辞职辞退	(207)
十四、公务员的退休	(208)
十五、公务员的申诉控告	(209)
第十章 行政机关管理	(210)
第一节 行政机关管理概述	(210)
一、行政机关管理的概念	(210)
二、行政机关管理的特点	(211)
三、行政机关管理的作用	(212)
第二节 行政机关管理的内容	(214)
一、档案管理	(214)
二、会议管理	(216)
三、后勤服务管理	(218)
四、财务管理	(219)
五、环境管理	(221)
第三节 行政机关管理现代化	(223)
一、行政机关管理现代化的概念	(223)
二、行政机关管理现代化的内容	(223)
第十一章 行政效率	(226)
第一节 行政效率概述	(226)
一、行政效率的概念	(226)
二、行政效率的类型	(227)
三、行政效率的地位	(231)
第二节 行政效率的测定与评价	(232)
一、行政效率的测定	(232)
二、行政效率的评价	(236)

第三节 提高行政效率	(237)
一、提高行政效率的迫切性	(237)
二、影响行政效率的因素	(239)
三、提高行政效率的途径	(240)
第十二章 行政改革	(246)
第一节 行政改革概述	(246)
一、行政改革的概念	(246)
二、行政改革的必然性	(248)
第二节 我国行政改革的回顾	(249)
一、建国以来历次行政改革的简况	(249)
二、建国以来历次行政改革的经验教训	(253)
第三节 我国现阶段的行政改革	(256)
一、行政改革的目标	(256)
二、行政改革的原则	(256)
三、行政改革的内容	(259)
四、影响行政改革的因素及其对策	(260)
后记	(266)

第一章 绪 论

第一节 行政管理概述

一、行政管理的概念

行政管理学简称行政学,是一门研究国家行政机关及其运转规律的科学。要了解该学科的由来,首先必须搞清楚行政与管理的概念以及二者的联系与区别。

(一)行政的概念

行政作为人类社会管理的范畴,是随着国家的产生而产生,并随着国家发展而发展;是统治阶级维护和巩固其统治的基本职能。所谓行政是指国家行政机关依法运用国家行政权力,对国家事务和社会公共事务进行管理的活动。这个概念主要包括以下几层含义:

1. 国家行政机关是我国行政的主体。我国国家行政机关按等级划分为最高国家行政机关(中央人民政府)和地方国家行政机关(地方各级人民政府)。中央人民政府即国务院。地方各级人民政府包括省、市、县、乡四级。国家行政机关是国家权力机关的执行机关。我国的国家权力机关由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会组成。全国人民代表大会是最高国家权力机关,国务院是最高国家权力机关的执行机关。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关,地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。国家行政机关依法或由国家权力机

关产生,向权力机关负责并报告工作,它必须充分反映和代表广大人民群众的根本利益与要求。也就是说,国家行政机关要在国家权力机关制定的宪法、法律所规定的范围内活动。

2. 国家事务和社会公共事务是我国行政的客体。国家事务和社会公共事务是行政的最基本职能,是统一的行政过程中的两个密不可分的方面。国家行政机关依法运用国家行政权力对国家事务和社会公共事务进行管理,主要表现在经济、政治、科学、技术、教育、文化、体育、卫生等领域,并为其提供优良的服务。

3. 行政是一个动态的过程。在行政活动中,国家行政机关不仅要忠实地执行权力机关制定的法律,而且还要依据行政活动实际,实施灵活有效的管理。因此,不论是某种社会制度条件下的法律关系的产生、变更或终止,还是行政环境和条件的变化,都要求行政机关调整其相应的行政活动,在动态中适应变化的需要。

(二)管理的概念

管理作为人类有目的的实践活动,是人类社会存在和发展的基础条件。所谓管理,是指人类社会各种组织,为了实现特定的目标而进行有效的组织与治理活动。它具有如下基本特征:

1. 管理具有历史性。一方面,管理是一个古老的社会现象,随着人类的产生而产生,是人类自身生存与发展的客观要求。在人类社会的早期,自从出现了人类的群体活动,就出现了管理活动。在原始社会生产力水平极其低下的情况下,人类为了获得生存与繁衍的权利,只有依靠组织起来的集体力量,才能够同自然界作斗争,从而组织生产,进行分配,以维持人类的延续与发展,因而就出现了同落后的生产力水平相适应的最原始的管理。另一方面,社会生产力发展水平不同,管理的对象、范围、内容不同,对管理提出的要求就不同。也就是说,随着社会生产力的发展,科学技术的进步以及整个社会物质文明和精神文明程度的提高,管理所运用的思想、观念、原则、标准、程序和方法等都将随之发生变化。

2. 管理具有普遍性。它表现在,一方面,管理存在于人类社会

生活中的各个领域和全部过程。小到个人、家庭,大到单位、团体,乃至整个国家和世界,都存在管理。这表明了在社会演变的演变及发展过程中,不论社会组织的性质、结构、形式、地位与作用怎样,它们都面临着共同的管理任务。另一方面,所有的社会组织(包括个人),不管是盈利组织,还是非盈利组织;不管是企业、学校、科研单位、医院,还是立法机关、司法机关、行政机关、社团、军队,虽然各自管理所包含的性质、范围、任务、目标不同,但它们在管理活动中,必须遵循被自身管理证明是有效的、并适合于任何管理需要的一般原理、法则、程序以及技术与方法。这就是说,不同形式的管理之间既具有个性、特殊性,同时它们之间又具有共性、普遍性。作为管理者来说,仅仅了解和掌握了本单位、本部门或本机关的管理还不够,还应向其他管理领域有所拓展;只有掌握了管理的一般规律,才能更有效地把握自身管理的发展趋势。作为高层次管理的政府,围绕建立社会主义市场经济体制这个核心内容,要有效地驾驭企业、市场、金融、财政、税收等一系列全新的社会管理,就必须努力培养和造就一大批德才兼备、精通各种管理知识和专业知识的行政专家。这样才能使政府管理通揽全局,运筹有余,减少失误。

3. 管理具有二重性。管理二重性是马克思通过对资本主义生产过程的深刻分析而得的一个重要结论。马克思认为,资本家的管理不仅是一种由社会劳动过程的性质产生并属于社会劳动过程的特殊职能,它同时也是剥削社会劳动过程的职能。在资本主义生产过程中,这是两种截然不同的管理职能。它一方面反映了社会化大生产条件下的社会协作劳动过程的要求。在这一过程中,要使生产要素或管理资源得到最佳合理的配置,生产过程或管理过程的联系与协调客观上需要统一的意志和执行这一意志的指挥者。也就是说,这一管理职能具有客观必要性,因而它是一系列科学方法的总结,体现了不同社会制度形态中管理的共同性。另一方面,它反映了一定社会形态中统治阶级的利益和意志。它规定和调节管理中的人与人之间的关系,维护生产资料占有者对生产要素或管理

资源的权利,充分体现了管理的阶级实质和目的,使整个管理过程具有鲜明的阶级特征。

马克思关于管理二重性的基本原理,既揭示了资本主义管理的实质,同时也揭示了人类管理的一般规律。这个原理不仅适用于资本主义的经济管理和其他管理,而且还适用于社会主义的任何管理,并且是我们正确认识社会主义行政管理性质和建立有中国特色行政管理学的重要理论依据。

(三)行政与管理的关系

行政与管理,作为人类社会不同发展阶段而产生的有目的的实践活动,二者的关系十分明显。突出地表现为,行政与管理是特殊与一般的关系。一方面,行政属于管理的范畴,它具备管理所具有的一般要素、基本环节和过程,凡是人类管理活动所揭示的一般规律和所运用的行之有效的措施和方法,均对行政活动产生积极的影响。另一方面,行政仅仅是管理活动中的一种,它具有特定的内涵。很明显,二者产生的历史条件、管理对象、范围、内容、地位与作用都是根本不同的。这就决定了各自实施的管理行为具有较大的差别。因此,行政活动除了要遵循管理所揭示的一般规律和符合管理的一般要求外,还要紧密结合行政活动的实际内容与特点,采取与之相适应的措施和方法,从而达到行政的目的。由于行政属于管理的范畴,并且是人类管理活动中的一个重要部分,因此它同管理一样,也具有二重的性质。

在我国,人们习惯上把行政与管理两词连用,称政府的管理为“行政管理”,以此把政府管理同企业经营管理以及其他管理加以区别。也有的称政府的管理为“公共行政”或“公共行政管理”。严格地说,政府的管理就叫行政。本书在对政府管理进行研究和分析时,统一使用这个被社会约定俗成的“行政管理”概念。

二、行政管理的性质与原则

(一)行政管理的性质

我国社会主义行政管理同其他社会制度下的行政管理存在着本质的区别。根据马克思管理二重性的基本原理,结合我国经济、政治、文化等实际情况,一般地认为,我国社会主义行政管理是政治性与社会性高度统一的新型的国家行政管理。正确地认识和掌握这一性质,对于从根本上把握我国行政管理及其发展规律,建立有中国特色的行政管理学,将具有极其重要的现实意义和历史意义。

1. 行政管理的政治性。行政管理的政治性,是指国家行政机关所执行的国家统治职能的属性,即体现国家中统治阶级的意志,镇压被统治阶级以维护其统治地位。以生产资料社会主义公有制为基础的经济制度,并由这一经济制度所决定的工人阶级领导的,以工农联盟为基础的人民民主专政的政治制度,分别是我国社会主义行政管理政治性的经济基础和政治基础。在我国,行政管理政治性的本质是民主。建立在上述两个基础之上的我国政府管理,必须由广大人民群众来参加管理,按照他们的意志,体现他们的根本利益。所以,我国社会主义的国家管理,实行完全不同于西方资本主义国家的具有社会主义特色的“议行合一”的政治体制,即由国家权力机关统一行使立法权力和行政权力的制度。我国行政管理,只有坚持共产党领导下的人民代表大会这一根本的政治制度,才能为有效地实现人民对国家事务和社会公共事务的民主管理及其民主化提供雄厚的组织保证。

当然,应该明确,目前我国仍处于社会主义初级阶段,生产力水平较低,商品经济不发达,社会主义经济制度还不成熟不完善,实现高度的社会主义行政管理民主化所必需的一系列经济文化条件还很不充分。虽然在社会主义初级阶段,我们已经建立了人类历史上空前进步的政治制度,但由于受我国政治条件、经济条件、社会历史条件等因素的制约,现阶段我国行政管理民主建设的起点还不太高。因此,行政管理的民主化建设,不能脱离我国现阶段政

治、经济、文化的发展水平,必将同改革开放和现代化建设以及建立社会主义市场经济体制相适应,要经历一个逐步积累、逐步发展与完善的过程。这并不是说,现阶段我国行政管理民主建设不紧迫、不重要或条件不具备,而是说应在大力发展经济、文化的同时,切实加强政府管理的民主建设。在我国社会主义民主的基本制度建立以后,应把当前行政管理民主建设的重点放在:民主的具体制度、运作机制和操作系统以及增强国家公务员的民主法制观念乃至民主素质的培养教育上。

在世界上,一国行政管理的政治性质不同,其政府管理的政治统治职能(又称政治职能或专政职能)就不同,并且随着一国科学技术的发展,社会的进步,其政府管理的政治职能的作用就会相对地弱化,其社会职能(重点为经济职能)就会相应地日益加强。党的十一届三中全会以来,党的工作重心由“以阶级斗争为纲”转移到现代化经济建设上来始终就是按照这个思路发展和推进的。在我国,国防、公安、安全、外交、司法、监察等是承担行政管理政治职能的主要部门。充分地发挥它们的作用,对于防御外敌入侵和颠覆活动,捍卫国家独立、主权和领土完整,对内镇压敌对分子的破坏活动以及其他各种刑事犯罪活动,维护社会公共秩序,保护人民群众的生命、财产安全,制止一切贪污腐败和违法违纪行为的发生,都将具有重要意义。

2. 行政管理的社会性。行政管理的社会性,是指国家行政机关所执行的一般社会职能的属性,即具有适应整个国家社会公共需要所产生的管理社会公共事务的属性。如社会保障、社会福利、社会救济、社会教育、公共卫生、公共交通以及环境保护、污染治理、生态平衡等事业,都具有明显的社会性特征。行政管理社会性的本质是行政管理的科学性。它是现代国家政府管理过程内在联系与统一的客观要求。行政管理社会性是伴随着工业革命的掀起而被逐步提到议事日程上来的,在奴隶社会和封建社会,生产力发展水平低下,国家管理比较简单,社会公共事务也不复杂,与此相适应