

行政管理学 通 论

上海市行政管理学会组织编写 周世述 主编

劳动人事出版社

行政管理学通论

上海市行政管理学会组织编写

周世逵 主编

劳动人事出版社

内 容 简 介

本书由上海市行政管理学会组织编写，是党的十三大召开后出版的第一本行政管理学。内容共分五篇二十四章，包括绪论（四章）、行政管理组织（五章）、行政管理法制（三章）、行政管理技法（七章）、行政管理实务（五章）。本书编写是在社会主义初级阶段党的基本路线的指引下，既总结了我国自己的行政管理的实践经验，又吸收了外国行政管理经验中的有益部分。对现代行政管理学的理论和方法有较全面的论述，并力求正确体现党的十三大报告的有关精神，各章后均附有相应的案例研究，以帮助读者思索和应用。本书适合于大专院校行政管理专业学生作教材用，也可供在职行政工作者的自学参考。

行政管理学通论

上海市行政管理学会组织编写

主编 周世逵

责任编辑 张经邦

劳动人事出版社出版

（北京市和平里中街12号）

北京市朝阳区新源印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开本 18.75印张 419千字

1989年1月北京第1版 1989年1月北京第1次印刷

印数：10 120册

ISBN 7-5045-0288-X/D·054 定价：7.15元

前 言

我们正在建立有中国特色的社会主义行政管理学。为了实现这一目标，全国不少地方都建立了行政管理学科的研究基地，一个多层次、全方位的行政管理教育科研网络开始形成，一些行政管理的著述也得以出版和刊登，一批研究行政管理学的中青年学者和专业人员正在成长。本书就是在这种形势下，为了进一步满足广大读者的需要而问世的。

中国共产党第十三次全国代表大会的报告，为我国进一步改革开放指明了方向，也为我国行政管理提出了重要方针。它第一次系统地阐述了社会主义初级阶段的理论，为行政管理学研究提供了新依据，提出了新课题，使我国行政管理学的研究进入到一个新的历史阶段。本书作为十三大后第一本行政管理学的论著，我们力求能较全面地体现党的十三大的精神。

本书既总结我国自己的行政管理的丰富实践经验，又注意吸收外国行政管理经验中的有益部分。社会主义现代化建设离不开现代化的行政管理，中心问题是提高行政效率和管理水平，我们必须加深研究行政管理的理论和方法。为此，本书各章后还附有案例研究。

本书是在上海市人事局的大力支持下，在上海市行政管理学会的组织下，由华东师范大学、中国纺织大学、上海市委党校、上海师范大学、华东政法学院、上海大学文学院、

上海市人事局等单位参加，邀请有关理论工作者和实际工作者编写的。在这些编写人员中有不少从事行政管理学的青年学者。这是一支不可忽视的新生力量。他们同中老年学者一起作了不懈的努力。

本书共 24 章，各章的撰写人分工如下：吕虹（第一章）；王鼎元（第二、四章）；宋光周（第三章）；郭建乐（第五、六章）；周林法（第七章）；张宇钟（第八、九章）；阎仁斌（第十、十一、十二章）；薛家玉（第十三、十四章）；陆瑜芳（第十五章）；乌嘉义（第十六章）；黄云龙（第十七、十八、二十四章）；周世速（第十九章）；孙锡鹏、张国辉（第二十章）；汤解放（第二十一章）；王黎明（第二十二章）；彭沉雷（第二十三章）。在统稿过程中，周世速还补写了十三章第三节、十五章第四节，黄云龙还重写了二十一章的第一、二、三节和二十二章的第一、二节。

在撰写过程中得到了上海市人事局副局长、市编制委员会副主任、市行政管理学会副会长缪士德同志的支持和指导。华东师范大学教授石啸冲、王松两同志也对本书部分章节作了审阅。此外，上海社会科学院法学所李宗兴、上海大学文学院孙荣、上海市委党校李琪等同志也为本书做了不少工作。本书在编写过程中还参阅和引用了有关书籍、期刊、报纸等资料。因篇幅有限，一般未能注明出处。我们在此谨向作者表示深切的谢意。

由于本书涉及的知识面广，我们的学识和精力有限，书中难免还有疏漏和错误之处，敬希各位专家学者及广大读者批评指正。

目 录

第一篇 绪 论

第一章 行政管理学的基本概念·····	2
第一节 什么叫行政管理学·····	2
一、行政的涵义·····	2
二、行政管理的涵义·····	4
三、行政管理学的涵义·····	6
四、行政管理学与其他学科的关系·····	7
第二节 行政管理学的研究对象·····	9
一、研究行政组织自身管理的规律性·····	9
二、研究行政组织管理活动的规律性·····	10
第三节 行政管理学的研究任务·····	12
一、实现行政管理的民主化·····	12
二、实现行政管理的科学化·····	12
三、实现行政管理的法制化·····	14
四、实现行政管理的现代化·····	14
第四节 为什么要研究行政管理学·····	16
一、研究行政管理学是国家与人民的需要·····	16
二、研究行政管理学是时代发展的需要·····	17
三、研究行政管理学是提高行政效率的需要·····	17
内容小结·····	19

案例研究·····	20
思考题·····	22
第二章 国家行政管理的类型和性质·····	23
第一节 国家行政管理的类型·····	23
一、资本主义国家行政管理·····	23
二、社会主义国家行政管理·····	24
三、中国行政管理类型的特点·····	25
第二节 国家行政管理的性质·····	26
一、国家行政管理的政治属性·····	27
二、国家行政管理的技术属性·····	29
内容小结·····	30
案例研究·····	31
思考题·····	32
第三章 外国行政管理学的发展概况·····	33
第一节 西方国家古代行政管理及其理论 的产生与发展·····	33
一、行政管理及其理论的产生·····	33
二、西方国家行政管理理论的发展特点·····	34
第二节 资本主义行政管理学的演变·····	35
一、传统管理时期·····	35
二、行为科学时期·····	37
三、决策理论时期·····	39
四、系统科学时期·····	39
第三节 社会主义行政管理学的发展·····	41
一、初创时期·····	41
二、苏联模式时期·····	45
三、多种模式建立和发展时期·····	47

第四节 各国行政管理学发展的几个特点·····	51
一、行政管理理论面临新的挑战·····	51
二、世界各国都重视行政体制改革的研究·····	52
三、行政管理学的研究领域日趋扩大·····	53
四、行政管理学的研究重心发生了转移·····	54
内容小结·····	55
案例研究·····	56
思考题·····	57
第四章 中国行政管理学的发展概况·····	58
第一节 中国古代行政管理的发展·····	58
一、中国古代行政管理发展的特点·····	58
二、中国古代官吏制度的发展·····	60
第二节 旧中国行政管理学的产生与发展·····	64
一、国民党时期行政管理学的研究与教学情况·····	64
二、旧中国行政管理学学术团体的研究情况·····	66
三、国民党统治区行政学著作出版情况·····	66
第三节 我国行政管理学的发展·····	66
一、革命根据地行政管理的实践经验·····	66
二、建国初期至党的十一届三中全会前的 行政管理的实践与研究·····	69
三、党的十一届三中全会以后我国行政管理学的 教育与研究概况·····	73
四、当前我国行政管理学的主要研究课题·····	75
内容小结·····	77
案例研究·····	78
思考题·····	80

第二篇 行政管理组织

第五章 行政体系	82
第一节 国家政治体系与行政体系	82
一、国家政治体系	82
二、行政管理体系	83
三、行政体系与其他国家体系的关系	85
第二节 开放式行政系统	87
一、开放式行政系统的涵义	87
二、开放式行政系统的空间组成	89
三、开放式行政系统的时间组成	92
第三节 行政系统与外界环境	95
一、外界环境的涵义	95
二、行政系统与外界环境的关系	96
第四节 行政系统与社会规范	98
一、社会规模的涵义	98
二、行政系统与社会规范的关系	100
内容小结	103
案例研究	103
思考题	106
第六章 行政体制	107
第一节 行政体制的涵义和构成	107
一、行政体制的涵义	107
二、行政体制的历史沿革	108
三、行政体制的决定因素	110
第二节 行政体制的种类与模式	112
一、行政体制的种类	112

二、行政体制的模式·····	115
第三节 中国行政体制改革的发展·····	118
一、行政体制改革是历史的潮流·····	118
二、中国的行政体制改革·····	119
内容小结·····	124
案例研究·····	125
思考题·····	126
第七章 行政领导·····	127
第一节 行政领导的涵义和研究方法·····	127
一、行政领导的涵义·····	127
二、行政领导的研究方法·····	128
第二节 行政领导的地位、职能与权力·····	129
一、行政领导的地位·····	129
二、行政领导的职能·····	131
三、行政领导的权力·····	133
四、行政领导班子的基本要求·····	135
第三节 行政领导的个体素质与领导方法·····	136
一、行政领导的个体素质·····	136
二、行政领导的主要方式·····	140
第四节 行政领导集团与智囊机构·····	144
一、行政领导集团·····	144
二、行政智囊机构·····	146
内容小结·····	149
案例研究·····	149
思考题·····	150
第八章 行政机关·····	152
第一节 行政机关的基本概念·····	152

一、行政机关的涵义与特点·····	152
二、行政机关建立与设置的原则·····	154
三、行政机关的分类与结构模式·····	157
第二节 行政机关的内部和外部关系·····	161
一、行政机关的内部关系·····	161
二、行政机关的外部关系·····	162
第三节 中国行政机关改进的途径·····	165
一、中国行政机关的改革势在必行·····	165
二、中国行政机关改进的途径·····	167
内容小结·····	168
案例研究·····	169
思考题·····	172
第九章 行政区划·····	173
第一节 行政区划的涵义和原则·····	173
一、行政区划的涵义·····	173
二、行政区划的原则·····	173
三、我国行政区划的沿革·····	175
第二节 中央与地方的行政管理·····	177
一、中央行政机关·····	177
二、地方国家行政机关·····	179
三、民族自治地方的自治机关·····	180
四、基层群众自治组织·····	181
五、中央与地方的行政关系·····	182
第三节 城市行政与农村行政管理·····	184
一、城市行政管理·····	184
二、农村行政管理·····	187
第四节 特区与经济特区的行政管理·····	189

一、特别行政区的行政管理·····	189
二、经济特区的行政管理·····	193
内容小结·····	195
案例研究·····	195
思考题·····	197

第三篇 行政管理法制

第十章 行政立法·····	200
第一节 行政管理必须法制化·····	200
一、行政管理规范在古代社会中的作用·····	200
二、资本主义国家行政管理法制化·····	201
三、社会主义国家行政管理法制化·····	202
四、为什么我们要实现行政管理法制化·····	203
第二节 行政立法的机构和程序·····	206
一、行政立法的涵义·····	206
二、行政立法的机构·····	207
三、行政立法的程序·····	209
第三节 行政法规的概念和种类·····	210
一、行政法规的概念·····	210
二、授权立法与行政法规·····	211
三、行政法规的种类·····	214
第四节 中国行政管理法制建设的趋势·····	216
一、我国行政法制建设的各不同时期·····	216
二、我国行政法制建设的发展趋势·····	218
内容小结·····	219
案例研究·····	220
思考题·····	221

第十一章 行政行为	222
第一节 行政行为的形式和种类	222
一、行政行为的概念和特点	222
二、行政行为的形式和种类	224
三、行政命令的意义和种类	225
四、行政制裁的意义和种类	227
五、行政争议的处理	229
第二节 行政行为的实施和保障	230
一、行政行为实施的意义	230
二、行政行为实施的保障	231
三、说服教育的意义和方式	232
四、行政强制的涵义和方法	234
第三节 行政行为的法律监督	236
一、对行政行为实行法律监督的必要性	236
二、对行政行为实行法律监督的种类	238
内容小结	243
案例研究	244
思考题	245
第十二章 行政司法	246
第一节 行政司法的内容和程序	246
一、行政司法的概念	246
二、行政司法的内容	247
三、行政司法的程序	248
第二节 行政司法机关	250
一、英美法系国家的行政司法机关	250
二、大陆法系国家的行政司法机关	252
三、苏联和东欧国家的行政司法机关	253

四、我国的行政司法机关·····	254
第三节 正在健全中的中国行政诉讼制度·····	256
内容小结·····	260
案例研究·····	261
思考题·····	262

第四篇 行政管理技法

第十三章 基本方法·····	264
第一节 唯物辩证法——行政管理的根本方法·····	264
一、行政管理中对立统一规律的应用·····	264
二、行政管理中量变和质变规律的应用·····	265
三、行政管理中否定之否定规律的应用·····	266
第二节 行政管理中的一般方法·····	267
一、经验性方法·····	267
二、理论性方法·····	270
三、综合性方法·····	272
第三节 行政管理中的技术方法·····	275
一、常规型方法·····	275
二、开发型方法·····	279
三、仿真型方法·····	281
内容小结·····	284
案例研究·····	285
思考题·····	286
第十四章 行政决策·····	287
第一节 行政决策的特性和作用·····	287
一、行政决策的涵义·····	287
二、行政决策的特性·····	288

三、行政决策的作用.....	289
第二节 行政决策的条件和类型.....	290
一、行政决策的基本条件.....	290
二、行政决策的构成要素.....	291
三、行政决策的主要类型.....	293
第三节 行政决策的程序和方法.....	301
第四节 中国行政决策科学的发展.....	303
一、我国行政决策科学的兴起.....	303
二、中国行政决策科学的发展趋势.....	304
内容小结.....	305
案例研究.....	306
思考题.....	307
第十五章 行政规划.....	308
第一节 行政规划的意义和性质.....	308
一、行政规划的意义.....	308
二、行政规划的特性.....	309
三、行政规划的作用.....	312
第二节 行政预测的原理与方法.....	313
一、行政预测的意义.....	313
二、行政预测的原理.....	315
三、行政预测的程序.....	317
四、行政预测的方法和技术.....	318
第三节 行政规划的程序与步骤.....	323
一、制订行政规划的前提条件.....	323
二、制订行政规划的程序与步骤.....	324
第四节 行政规划的可行性研究.....	326
一、可行性研究的意义和作用.....	326

二、可行性研究的评价体系	381
内容小结	332
案例研究	331
思考题	333
第十六章 网络技术	334
第一节 网络技术的涵义与特点	334
一、网络技术的涵义	334
二、网络技术的特点	335
三、网络图的构成和绘制	336
四、网络技术的其他类型	340
第二节 网络技术的程序与方法	341
一、网络技术的程序	342
二、网络图的确定	349
第三节 在行政管理中推行网络技术	353
一、推行网络技术的意义	353
二、应用网络技术的作用	353
内容小结	355
案例研究	356
思考题	357
第十七章 目标管理	359
第一节 目标管理的基本概念	359
一、什么是目标	359
二、目标的管理作用	360
三、目标的层次结构关系	361
四、目标管理的特点	363
第二节 目标的建立	365
一、目标的依据	366

二、目标的选择.....	367
三、建立目标的体系.....	369
第三节 目标的执行.....	371
一、要把目标转化为执行方案.....	372
二、要建立与目标相适应的管理系统.....	373
三、要根据目标需要确定投资方向.....	374
四、要实施有效的目标控制.....	374
第四节 目标成果的评估.....	376
一、建立正确评估观.....	376
二、目标评估的内容与方法.....	377
三、目标成果的评估程序.....	379
内容小结.....	382
案例研究.....	383
思考题.....	384
第十八章 行为研究.....	386
第一节 行为研究的基本概念.....	386
一、什么是行为.....	386
二、行为构成的特征.....	387
三、行为研究的发展.....	388
四、行为研究的应用.....	392
第二节 行为激励.....	394
一、行为激励的实质.....	394
二、行为激励的过程.....	395
三、行为激励的方法.....	396
第三节 团体行为.....	401
一、团体与团体行为.....	401
二、团体行为的理论.....	403