

行政管理学纲要

中共北京市委党校
北京市行政管理干部培训中心

中国政法大学出版社

行政管理学纲要

主 编 李世英

副 主 编 (按姓氏笔划为序)

田兆阳 孙奎贞 张 勤

中国政法大学出版社

(京)新登字185号

行 政 管 理 学 纲 要
中 共 北 京 市 委 党 校
北京市行政管理干部培训中心
行政管理学教研室编

责任编辑：郭耀光

编 辑：陈 伟 孙成霞

60F34/26
*
中国政法大学出版社出版发行
(北京海淀区学院路41号)
北京仰山印刷厂印刷
各地新华书店经销

787×1092 32 开本 7 印张 155 千字

1992年9月第1版 1992年9月第1次印刷

印数：1—5000册 定价：4.80元

ISBN 7—5620—0758—6/D·708

序

早在延安时期，我们党为了培养行政管理干部，曾在极端艰苦的环境下，建立了行政学院，开设了行政管理学课程。新中国成立初期，虽然没有建立行政学院，但在某些高等院校仍保留了行政管理学这门课程。遗憾的是，在1952年院系调整中，这一课程即被宣告取消。后经近30年的中断，直至1982年，行政管理学才又重新回到讲堂，随后，被国家教委列入大专院校学科系列，成为培养和训练党政干部的重要内容。

在党中央和国务院领导的关怀和支持下，中国行政管理学会于1988年10月成立。全国20多个省市先后成立了行政学会并建立了行政学院。行政管理学教学和科研活动，日益受到各级党政机关及其广大干部的普遍关注。随着经济体制改革的不断深化、政治体制改革的逐步展开，以及以政企分开，转变职能，提高效率为重点的行政改革的普遍推行、呼唤着行政管理学科有个更大的发展，以便逐步实现行政管理的科学化、制度化、规范化和法制化。

李世英等同志在中共北京市委党校、北京市行政管理干部培训中心的几届行政管理专业大专班和本科班的教学和科研基础上，积累并总结了以往在校内外教学中的经验和学科研究上的新发展，新编写的《行政管理学纲要》一书，由中国政法大学出版社出版，是件值得高兴的事。

呈献给读者的《行政管理学纲要》，以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，立足于中国国情，理论联系实际，探索

行政管理规律，融理论性、实践性、知识性于一体；注重内容的更新和完善；体例结构比较严谨，文字洗练，通俗易懂，应用性和可操作性较强。该书可作为行政管理专业或其它专业的教材，亦可供党政机关岗位培训和广大干部自学阅读用书。

在我国，行政管理学尚属新的开创性学科。这本书在已有学科建设的基础上又迈出了可喜的一步。我相信，随着行政管理实践的不断丰富发展，该书所涉及的理论必将进一步补充修正，使其日臻完善。

王子恺

一九九一年十月十三日

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、管理与行政管理.....	(1)
二、我国行政管理.....	(2)
(一) 我国行政管理的性质.....	(2)
(二) 我国行政管理的特点.....	(3)
(三) 我国行政管理的基本原则.....	(4)
三、行政管理学.....	(7)
(一) 行政管理学的研究对象.....	(7)
(二) 行政管理学主要内容.....	(7)
(三) 行政管理学的特点.....	(8)
(四) 我国行政管理学的发展状况.....	(10)
四、学习和研究行政管理学的意义和方法.....	(11)
(一) 学习行政管理学的意义.....	(11)
(二) 学习行政管理学的方法.....	(14)
第二章 行政环境	(16)
一、行政环境概述.....	(16)
(一) 行政环境的含义.....	(16)
(二) 行政环境的类型.....	(16)
(三) 研究行政环境的意义.....	(17)
二、自然环境与行政管理.....	(18)

(一) 我国自然环境概况·····	(18)
(二) 我国自然环境的基本特征·····	(20)
(三) 自然环境与行政管理的关系·····	(21)
三、国内社会环境与行政管理·····	(23)
(一) 我国现阶段行政社会环境概况·····	(23)
(二) 我国现阶段的社会环境与行政管理·····	(25)
四、国际社会环境与行政管理·····	(28)
(一) 国际社会环境的总格局·····	(28)
(二) 当前国际社会环境的主题·····	(28)
(三) 我国的对策·····	(29)
 第三章 行政职能·····	 (32)
一、行政职能概述·····	(32)
(一) 行政职能的含义·····	(32)
(二) 行政职能的特点·····	(34)
(三) 研究行政职能的意义·····	(36)
二、基本行政职能·····	(37)
(一) 政治职能·····	(37)
(二) 经济职能·····	(38)
(三) 文化职能·····	(40)
(四) 社会职能·····	(41)
三、行政职能调适·····	(43)
(一) 职能障碍·····	(43)
(二) 职能协调·····	(44)
(三) 职能完善·····	(45)

第四章 行政组织(48)

一、行政组织概述.....(48)

(一) 组织与行政组织.....(48)

(二) 行政组织特点.....(49)

(三) 行政组织的构成.....(51)

(四) 我国行政组织类型.....(52)

二、行政组织结构.....(54)

(一) 行政组织目标体系.....(54)

(二) 行政组织部门体系.....(55)

(三) 行政组织权力体系.....(57)

三、我国行政组织原则.....(59)

(一) 民主集中制原则.....(59)

(二) 精简高效原则.....(60)

(三) 完整统一原则.....(60)

(四) 依法设置原则.....(61)

第五章 行政领导(63)

一、行政领导概述.....(63)

(一) 领导与行政领导.....(63)

(二) 行政领导职责.....(64)

二、行政领导素质.....(66)

(一) 政治思想素质.....(67)

(二) 组织管理素质.....(67)

(三) 文化知识素质.....(68)

(四) 身体健康素质.....(68)

三、行政领导班子	(69)
(一) 行政领导班子结构的科学化.....	(69)
(二) 行政领导班子结构的内容.....	(70)
四、行政领导体制	(72)
(一) 行政领导体制的类型.....	(72)
(二) 行政首长负责制与集体领导.....	(73)
五、行政领导艺术	(75)
(一) 领导艺术及其重要性.....	(75)
(二) 领导艺术举隅.....	(76)

第六章 人事行政 (78)

一、人事行政概述	(78)
(一) 人事行政的含义.....	(78)
(二) 人事行政的地位和作用.....	(79)
(三) 人事行政的历史和发展.....	(80)
二、职位分类	(83)
(一) 职位分类的概念.....	(83)
(二) 职位分类的步骤.....	(83)
(三) 职位分类的作用.....	(85)
三、人事行政的基本内容	(86)
(一) 考试录用.....	(86)
(二) 考核.....	(87)
(三) 奖惩.....	(88)
(四) 职务升降.....	(88)
(五) 培训.....	(89)
(六) 调动.....	(89)
(七) 回避.....	(90)

(八) 工资保险福利·····	(90)
(九) 辞职和辞退·····	(92)
(九) 退休和退职·····	(92)
第七章 机关管理 ·····	(94)
一、机关管理概述 ·····	(94)
(一) 机关管理的含义·····	(94)
(二) 机关管理的作用·····	(94)
二、机关管理的基本内容 ·····	(96)
(一) 公文管理·····	(96)
(二) 档案管理·····	(98)
(三) 会议管理·····	(99)
(四) 信访管理·····	(101)
(五) 保密工作·····	(102)
(六) 印信管理·····	(103)
(七) 财务管理·····	(104)
(八) 后勤管理·····	(106)
三、机关管理科学化 ·····	(107)
(一) 机关管理科学化的意义·····	(107)
(二) 机关管理科学化的内容·····	(107)
第八章 行政决策 ·····	(109)
一、行政决策概述 ·····	(109)
(一) 行政决策的概念·····	(109)
(二) 行政决策理论研究的现状·····	(110)
(三) 行政决策实践的趋势·····	(110)
(四) 科学行政决策在行政管理中的地位和	

作用	(111)
二、行政决策的原则	(112)
(一) 整体效果原则	(112)
(二) 真值价值原则	(113)
(三) 最小阻力原则	(114)
(四) 能动超前原则	(116)
(五) 反馈应变原则	(116)
三、行政决策的程序	(117)
(一) 发现问题是制订行政决策的起点	(117)
(二) 搜集信息资料是制订行政决策的 基础	(118)
(三) 建立假设是提出行政决策设想的基本 形式	(119)
(四) 论证是验证行政决策设想的重要环节	(120)
(五) 方案择优是最终决策形成的合理途径	(121)
(六) 预见测试是验证最终决策 (或决策设 想) 的基本手段	(122)
(七) 拟出行动计划是制订科学行政决策过程 的终点	(123)
第九章 行政执行	(122)
一、行政执行概述	(122)
(一) 行政执行的概念	(122)
(二) 行政执行的基本特征	(122)
(三) 行政执行的基本要求	(126)

二、行政执行的环节	(128)
(一) 行政执行的准备.....	(129)
(二) 行政执行的实施.....	(130)
(三) 行政执行的总结.....	(135)
三、行政执行中常见的错误及预防	(138)
(一) 急功近利, 不择手段的错误.....	(138)
(二) “一刀切”和自由主义的错误.....	(139)
(三) “收发室”和一意孤行的错误.....	(139)
(四) “举棋不定”和急躁冒进的错误.....	(140)

第十章 行政法制(142)

一、行政法制概述	(142)
(一) 行政法的概念和特征.....	(142)
(二) 行政法的基本原则.....	(143)
(三) 行政法制化的意义.....	(144)
二、行政管理法规	(145)
(一) 行政管理法规的概念和种类.....	(145)
(二) 行政管理法规的制定.....	(147)
(三) 行政管理法规的效力.....	(148)
三、行政执法	(148)
(一) 行政执法的概念.....	(149)
(二) 行政强制执行.....	(149)
(三) 行政处罚.....	(150)
四、行政诉讼	(152)
(一) 行政诉讼的概念和特点.....	(152)
(二) 行政诉讼的基本原则.....	(154)
(三) 行政诉讼程序.....	(155)

第十一章 行政监督.....(158)

一、行政监督概述.....(158)

(一) 行政监督的含义和特点.....(158)

(二) 行政监督的作用和意义.....(160)

二、行政监督的形式和内容.....(163)

(一) 中国共产党的监督.....(163)

(二) 人民政协的监督.....(164)

(三) 人民代表大会的监督.....(165)

(四) 国家司法机关的监督.....(166)

(五) 行政机关内部监督.....(167)

(六) 群众和社会监督.....(168)

三、加强和完善行政监督.....(170)

(一) 加强思想教育, 摆正监督关系.....(170)

(二) 加强队伍建设, 提高人民素质.....(171)

(三) 明确职能分工, 健全监督体系.....(171)

(四) 完善法律制度, 实现依法监督.....(172)

第十二章 行政道德.....(174)

一、行政道德概述.....(174)

(一) 行政道德的含义和特点.....(174)

(二) 加强行政道德建设的意义.....(177)

二、行政道德的主要内容.....(179)

(一) 全心全意为人民服务是我国行政道德
的本质要求.....(179)

(二) 正确运用人民赋予的权力是我国行政
道德的核心内容.....(180)

(三) 公正廉洁, 忠诚积极是我国行政道德的重要规范·····	(182)
二、行政道德修养 ·····	(184)
(一) 加强学习教育·····	(184)
(二) 重视自我改造·····	(186)
(三) 强化道德约束·····	(187)
第十三章 行政改革 ·····	(190)
一、行政改革的必要性 ·····	(190)
(一) 行政改革的含义·····	(190)
(二) 行政改革的意义·····	(192)
二、行政职能转变 ·····	(194)
(一) 行政职能转变的意义·····	(194)
(二) 行政职能转变的内容·····	(195)
(三) 行政职能转变的方法·····	(196)
三、政府机构调整 ·····	(197)
(一) 政府机构调整的历史回顾·····	(198)
(二) 政府机构调整的经验教训·····	(199)
(三) 政府机构调整的主要任务·····	(200)
四、实行国家公务员制度 ·····	(201)
(一) 建立国家公务员制度的意义·····	(201)
(二) 国家公务员制度的推行·····	(203)
后记 ·····	(206)

第一章 绪 论

行政管理学是管理科学的重要组成部分，亦是政治学的分支学科。它的产生和发展，对于社会的发展和国家的繁荣富强具有直接的意义。行政管理学作为研究国家行政管理规律的科学，虽然历史并不久远，但却引起世界各国的普遍关注。我国正处在以经济建设为中心的新的历史时期，面临着改革开放的崭新局面，加强行政管理学的学习和研讨，实现行政管理科学化，促进国家的经济、政治、文化和社会稳定发展，具有重大的意义。

一、管理与行政管理

管理与行政管理的概念有所区别：管理的历史久远，它伴随着人类社会的出现而产生。早在原始社会，人类为了生存的需要，组织起来同自然界作斗争，获取食物和分配，管理活动便应运而生。不过那时的管理只具有社会属性，并不具有政治性或阶级性。行政管理则是国家诞生以后随之而产生。这种对国家政务的管理活动，反映了统治阶级的意志，有着鲜明的政治性或阶级性。行政管理是管理的子系，管理的外延更广泛，它无处不有，无时不在，小到个人、家庭，大到国家社会、世界事务；从生活到生产，从经济到政治、文化，无所不包，都需要管理。但是，并非所有管理都属于行政管理。

以上可见，管理是指对事务的安排和处理。它是人类社

会存在的普通现象。管理的特点，一是具有社会性。随着人类社会出现而产生。二是具有普遍性。只要人迹所至，都存在管理。三是具有历史性。管理随着人类社会的发展而发展。

行政管理是指国家行政组织依法对社会公共事务的管理活动。行政管理除具有管理的特征之外，还具有自身的特征：其一，行政管理的主体是国家行政组织。其二，行政管理具有鲜明的政治性。行政管理体现统治阶级的意志，反映统治阶级的利益。其三，依法行政。国家行政组织按照法律授权、依照法律、法规对国家社会公共事务实施有效管理，具有强制性和制约性。

二、我国的行政管理

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我国的行政管理有别于资本主义国家，是具有自己的本质特征和行政管理原则的社会主义行政管理。

（一）我国行政管理的性质

国家的性质决定该国家行政管理的性质。我国的行政管理具有中国特色的社会主义性质。首先，经济上坚持以生产资料社会主义公有制为主体，反映生产资料公有制的要求并为之服务，巩固和发展社会主义生产关系，促进社会生产力的发展。其次，政治上坚持工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，是我国行政管理的政治基础。我国的行政管理是中国共产党领导的、人民掌握国家政权、当家做主人的国家行政管理。人民参与行政管理，通过国家权力机关行使立法、监督权力，体现人民的意志，反映人民的根本

利益和要求。政府所从事的行政管理活动是为人民服务的，体现了我国行政管理的社会主义民主与社会主义法制的统一性。第三，文化上坚持以马列主义、毛泽东思想为指导的社会主义方向，不搞指导思想多元化，坚持为人民服务、为社会主义服务的方向和“双百”方针，繁荣社会主义文化，反映社会主义时代精神，不允许毒化和反社会主义的东西泛滥，不允许搞民族虚无主义和全盘西化。从而提高全民族的思想道德水准和科学文化素质。

总之，建立在公有制为特征的社会主义经济制度的基础上形成的人民的共同利益，以马列主义、毛泽东思想为指导的人民的共同信仰和价值观念，以中国共产党为领导核心、人民代表大会为根本政治制度、多党合作政治协商的政治体制，奠定了我国行政管理的社会主义特有性质。

（二）我国行政管理的特点

我国行政管理的性质决定了我国行政管理的特点。我国行政管理可以概括为以下特点：

第一，为人民服务。这是我国行政管理的根本宗旨。我国行政机关及其工作人员是人民的公仆。行政机关工作人员的行政行为必须是一切从人民的根本利益出发，全心全意为人民服务，同人民群众保持血肉联系，才能获得人民的信赖和支持。树立群众观点，坚持群众路线，努力为群众办实事，是我国行政管理机关及其工作人员思想和行政行为的主要特征之一。

第二，坚持四项基本原则。这是我国行政管理的根本特色。我国行政管理过程中，要始终坚持四项基本原则。总结国际共产主义运动史上经验，在深化改革开放的过程中，既坚定不移地实行改革开放，明确认识不改革就没有出路、