

行政管理学导论

王怀阳 主编

经济科学出版社

行政管理学导论

主 编 王怀阳
副主编 邓元生 彭家年
王德恒 余国瑞

经济科学出版社

一九九〇年·北京

责任编辑：张 蒙

责任校对：段小青

行政管理学导论

王怀阳 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

湖北省少年儿童出版社印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 9.25印张 230000字

1990年12月第一版 1990年12月第一次印刷

印数：0001—8000册

ISBN 7-5058-0373-5/D·43 定价：4.60元

前 言

行政管理学是研究国家行政管理活动规律的一门科学。随着改革和社会主义现代化建设的深入发展，广大干部迫切需要掌握行政管理知识。而行政管理理论研究在我国还只是刚刚起步。因此，认真研究行政管理理论，探讨和建立有中国特色的行政管理学，是摆在社会科学工作者和实际工作者面前的一项重要任务。我们编写这本《行政管理学导论》，其目的就在于为广大干部，提供一本理论性与实践性相统一的、适合干部特点的读本。希望通过学习和研究行政管理这门学科的基本理论、基本内容、基本方法，以丰富知识，开阔眼界，增强管理意识，提高管理能力，提高管理效率，探索和推进行政管理体制改革的社会主义现代化建设。

为了探索具有中国特色的行政管理学，我们在本书编写中，尽力贯彻江泽民总书记在庆祝中华人民共和国成立四十周年大会上的讲话和党的十三届五中全会、六中全会精神，在广泛借鉴和吸收行政学专家、学者的研究成果和实际工作者实践经验的基础上，从行政管理总论、主体、过程、对象、方法等方面，设置了十六章的体系。在内容上，立足于从我国实际出发，力求简明、易读，具有实用性。但由于我们对行政管理学的研究，只是刚刚开始，本书无论在理论探讨上，在学科体系上，以及资料的占

有和运用上，都会有许多不足，甚至错误之处。切盼专家、学者和广大读者指教。

本书在编写过程中，得到湖北省社会科学联合会、湖北省人事厅、经济科学出版社的大力支持。部分地、市党校任课教师参加了本书初稿的讨论，提出了许多有益的意见。在此一并表示感谢。

参加本书编写的有：王怀阳（第一章、第十六章）、杨再述（第二章）、林志春、钟世鸣（第三章）、王德恒（第四章）、袁文友（第五章）、童志伟（第六章）、熊丽光（第七章）、陈万芝（第八章）、王应池（第九章）、余国瑞（第十章）、邓元生（第十一章、第十二章）、余仕珍（第十三章）、蔡玲（第十四章）、彭家年（第十五章）。王怀阳、邓元生、彭家年、袁文友对全书进行修改，最后由王怀阳统稿、定稿。

编 者

1990年10月

目 录

前 言	1
第一章 绪论	1
第一节 行政管理学概述	1
一、行政管理学的定义	1
二、行政管理学的研究对象、内容和特征	3
三、行政管理学与其他学科的关系	5
第二节 行政管理学的产生和发展	7
一、行政管理学产生的历史条件	7
二、行政管理学发展的历史过程	8
三、行政管理学在中国的建立与发展	10
第三节 学习和研究行政管理学的意义和方法	12
一、学习和研究行政管理学的意义	12
二、学习和研究行政管理学的方法	14
第二章 行政职能和原则	16
第一节 行政管理职能	16
一、职权与职能	16
二、行政管理职能的构成	17
三、行政管理的基本职能	22
第二节 党、政、企职能关系	23

一、必须坚持党的领导	23
二、正确处理党政关系	24
三、正确处理政企关系	26
第三节 行政管理原则	27
一、民主原则	27
二、能级原则	29
三、协调原则	30
四、服务原则	31
五、廉洁原则	32
第三章 行政组织	33
第一节 行政组织的特征和构成要素	33
一、行政组织的涵义	33
二、行政组织的特征	34
三、行政组织的构成要素	35
四、行政组织的类型	37
第二节 行政组织结构	38
一、行政组织结构的合理化	38
二、行政组织的纵横结构	39
三、正确处理行政组织纵横结构中的各种关系	40
第三节 行政组织体制	42
一、集权制与分权制	42
二、层级制与职能制	43
三、完整制与分离制	45
四、首长制与委员会制	46
第四节 行政组织的建设	48
一、行政组织设置的原则	48
二、建立良好的行政组织环境	50
三、正确对待非正式组织	52

第四章 行政领导.....55

第一节 行政领导的涵义及其类型.....55

一、行政领导的涵义55

二、行政领导的地位与作用57

三、行政领导的类型与方式59

第二节 行政领导的职、权、责.....61

一、行政领导的职位61

二、行政领导的职权62

三、行政领导的职责62

第三节 行政领导的群体结构.....64

一、智能结构64

二、知识结构65

三、素质结构66

四、年龄结构66

第四节 行政领导者的个体素质.....67

一、政治思想素质.....67

二、文化业务素质.....69

三、组织管理素质.....70

四、身体素质73

第五章 行政决策.....74

第一节 行政决策的类型与地位.....74

一、决策与行政决策74

二、行政决策类型.....76

三、行政决策的地位与作用77

第二节 行政决策的程序与方法.....79

一、行政决策的程序79

二、行政决策的一般方法84

第三节 行政决策的组织系统	87
一、行政决策的组织结构	87
二、行政决策与智囊团	89
第六章 行政执行	92
第一节 行政执行的特征	92
一、行政执行的涵义及其特征	92
二、行政执行的作用	94
三、行政执行的要求	95
第二节 行政执行的准备	96
一、制定计划	96
二、组织落实	97
三、思想动员	98
四、物质保障	98
第三节 行政执行中的指挥	99
一、行政指挥的涵义和作用	99
二、行政指挥的方式和原则	100
三、行政控制	102
第四节 行政沟通	104
一、行政沟通的涵义和作用	104
二、行政沟通的内容和类型	105
三、行政沟通的原则	107
第五节 行政执行的总结	108
一、行政执行活动总结的意义	108
二、行政执行活动总结的基本内容	110
三、行政执行活动总结的主要方法	111
第七章 行政关系	113
第一节 行政关系概述	113

一、行政关系的涵义和特征	113
二、行政关系的功能和意义	115
三、行政关系的基本原则	116
第二节 行政组织内部的人际关系	118
一、人际关系的意义	118
二、影响人际关系的因素	120
三、协调人际关系的共同准则	121
第三节 行政心理与行政关系	123
一、行政心理对行政关系的影响	123
二、行政群体心理与行政关系	125
第八章 行政法规	127
第一节 行政法规概述	127
一、行政法规的涵义和特征	127
二、行政法规的法源、分类及内容	128
三、行政法规的调整对象	131
四、行政法规的作用	134
第二节 行政法规的制定和实施	135
一、行政法规的制定	135
二、行政法规的实施	139
第三节 行政诉讼	141
一、行政诉讼和行政诉讼法	141
二、行政诉讼法的内容	142
三、我国行政诉讼法的任务和意义	143
第九章 行政监督	145
第一节 行政监督的作用和原则	145
一、行政监督的涵义	145
二、行政监督的作用	146

三、行政监督的基本原则	147
第二节 行政监督体系	148
一、行政机关内部监督	148
二、行政机关外部监督	150
第三节 行政监督的过程和保障	155
一、行政监督过程	155
三、行政监督的保障	157
第十章 人事行政	159
第一节 人事行政的地位和原则	159
一、人事行政的涵义	159
二、人事行政的地位和作用	161
三、人事行政的基本原则	162
第二节 国家行政人员的职位分类	165
一、职位分类的涵义	165
二、职位分类的步骤	166
三、职位分类的意义	167
第三节 行政用人	169
一、行政人员的选拔与任用	169
二、行政人员的考核与奖惩	170
三、行政人员的培训与调配	171
四、行政人员的工资与福利	172
五、行政人员的退休与退職	174
第四节 国家公务员制度	175
一、国家公务员制度的涵义	175
二、国家公务员制度的主要内容	175
三、建立国家公务员制度的意义	177

第十一章 财务行政	179
第一节 财政行政的特点和任务	179
一、财务行政的涵义	179
三、财务行政的特点	180
三、财务行政的任务和作用	181
第二节 财务行政的内容	184
一、国家预算管理	184
二、会计与决算	188
三、财务审计	190
第三节 行政机关财务管理	193
一、行政机关财务管理的涵义	193
二、单位预算管理	193
三、预算外收支管理	196
四、财务分析和财务监督	198
第十二章 行政机关管理	200
第一节 行政机关管理概述	200
一、行政机关管理的涵义和作用	200
二、行政机关管理的任务与内容	202
三、行政机关管理的特点与原则	204
第二节 行政机关文书管理	206
一、文书的涵义和分类	206
二、文书管理的内容和程序	207
三、文书管理的基本原则	209
第三节 行政机关档案管理	210
一、档案的涵义和作用	210
二、档案管理的任务和主要内容	210
三、档案管理的基本原则	214

第四节 行政机关会议管理	214
一、会议的分类	214
二、会议管理的基本内容	215
三、会议管理的原则	216
第五节 行政机关后勤管理	217
一、后勤管理的涵义和特点	217
二、后勤管理的内容和任务	218
三、后勤管理的原则	219
第十三章 乡镇行政管理	221
第一节 乡镇行政管理的特点和任务	221
一、乡镇行政管理的特点	221
二、乡镇行政管理的主要任务	223
三、乡镇政府的职权	225
第二节 乡镇行政管理的主要内容	226
一、农业管理	226
二、资源管理	228
三、农村环境管理	229
四、土地管理	230
五、乡镇企业管理	231
第三节 乡镇政权建设	233
一、健全乡镇人民代表大会制度	233
二、强化政权管理功能	235
第十四章 行政方法	237
第一节 行政方法的涵义和特征	237
一、行政方法的涵义	237
二、行政方法的分类及其特征	239
第二节 行政管理的基本方法	240

一、行政命令方法	240
二、法律方法	241
三、经济方法	242
第三节 行政管理的现代方法	243
一、行政系统方法	243
二、目标管理方法	245
三、定量技术方法	247
第四节 行政管理中的思想工作方法	249
一、思想工作行政管理中的地位	249
二、行政管理中的思想工作方法	251
第十五章 行政艺术	253
第一节 行政分析艺术	253
一、行政分析的涵义及意义	253
二、容行政分析的基本内.....	254
三、行政分析的方法	257
第二节 行政授权艺术	259
一、行政授权的涵义及重要性	259
二、行政授权的时机与方式	260
三、行政授权的原则	262
第三节 行政运筹艺术	263
一、行政运筹的涵义和作用	263
二、行政运筹的特点	264
三、行政运筹的运用	265
第十六章 行政效率和行政改革	269
第一节 行政效率的涵义和测定	269
一、行政效率的涵义	269
二、行政效率的测定标准	270

三、行政效率测定的方法.....	271
第二节 行政效率在行政管理中的地位	272
一、行政效率的意义	272
二、影响行政效率的因素	273
三、提高行政效率的途径.....	274
第三节 行政体制改革	277
一、行政体制改革的必要性	277
二、行政体制改革的目标和要求	278
三、我国行政机构改革.....	280

第一章 绪 论

行政管理学亦称行政学，是一门研究行政管理规律的科学。认真学习和研究行政管理学的基本理论，对于我国社会主义现代化建设具有重要意义。本章通过对行政管理学总的方面的概述，阐明行政管理学的研究对象和行政管理学的产生及其发展阶段，明确学习和研究行政管理学的意义与方法。

第一节 行政管理学概述

一、行政管理学的定义

学习和研究行政管理学，首先要弄清楚管理和行政管理的涵义。管理，一般是指人对事务的管辖与治理。主其事叫管，治其事为理。管理是人类特有的一种自觉的实践活动，自从出现人类群体活动以后，人们为了生存，就需要组织生产、组织分配，需要管理。马克思说过：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动”，就象“一个乐队需要指挥”^①。这里所说的指挥，就是管理。管理是随着人类社会的出现而产生，又随着人类社会历史的发展而发展。在现代社会里，管理已渗透于整个社会生活的各个方面，从而产生了各种各样的管理。在众多管理的种类中，有一个重要的门类，

①《马克思恩格斯全集》第23卷。人民出版社1972年版，第367页。

就是行政管理。

什么是行政管理？“行政”一词，早在我国古代史籍《左传》中，就有“行其政事”，“行其政令”的记载。在《纲鉴易知录》这部编年史中，也有“吕公、周公二相行政”的记载。我国史籍上出现的“行政”二字，其涵义是指管理国家的政务。在国外，很早也出现过与中文类似的“行政”一词。国外有的书中把“行政”一词解释为：“国家事务的管理”。然而随着人类社会历史的发展，现代国家事务的管理活动日趋复杂，行政管理是指哪一部分的管理活动，这在行政管理学的研究中，人们又有不同的解释。

有的人从三权分立的观点来解释行政，认为“凡国家立法、司法以外的政务总称为行政”，是“政府组织中行政机关所管辖的事务”。这种把行政仅局限于行政机关的政务活动，而把立法、司法机关的活动完全排除在外的解释，可称之为狭义的行政概念。其实，把三权分立绝对化是不符合当代资本主义国家现实状况的。事实上三权之间并非是孤立存在，而是互相渗透，而且许多国家管理权力愈来愈明显地集中在政府行政机关，甚至凌驾于立法、司法机关之上。

有的人从政治与行政分离的观点来解释行政，认为“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”，“行政是政府官员执行政府功能的活动”。这种把政治与行政截然分开的解释，也不能正确反映各国的现实。因为在任何一个国家，政治和行政都是紧密相联，相互结合的。事实上现代各国政府的重大政治决策，无不体现统治阶级的意志。同时，任何体现国家意志的政治决策，都离不开行政执行。否则国家意志也就无从体现。

有的人从管理的观点来解释行政。认为“行政是为完成特定目标而对许多人的指挥、协调和控制”。有的人根据管理的要素解释：“行政是有效处理公务或财务的方法和技术，是用组织、领导、计划、人事、协调，以完成政府和公共团体的任务”。这种