

行政管理 知识手册

XINGZHENG
GUANLI
ZHISHI SHOUCE

劳动人事出版社

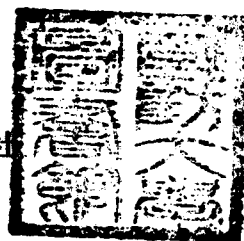


2 023 1481 5

行政管理知识手册

陈祖耀 张宗尧 严家明 主编

劳动人事出版社



行政管理知识手册

陈祖耀 张宗尧 严家明 主编

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

北京新华印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开本 22.25印张 660千字

1987年4月北京第1版 1987年4月北京第1次印刷

印数：1—60,200册

书号：3238·0225 定价：5.20元

8-1-1

内 容 简 介

《行政管理知识手册》是我国第一部系统介绍国内外行政管理理论和实践知识的大型专业性工具书。全书收集近两千个词条，约六十五万字。本书着重介绍了行政管理的基本理论和行政原则、方法，以及与行政学相邻的新兴学科的基本概念；介绍了中国古代和近代特别是现代行政管理的理论和实践方面的有关知识，以及机关行政管理、地区和部门行政管理等方面的内容。同时，为有助于学习和借鉴外国现代科学管理的有益经验，还介绍了苏联、东欧、欧美、日本等国的行政管理办法，以及不同流派著名人物的主要观点等。

《手册》简明扼要，通俗易懂，准确性和时代感较强，具有一定的理论深度和较大的实用价值。它是党政企干部、社会科学工作者、管理工作者和有关大专院校师生工作、学习的重要参考资料，也是广大有志青年自修行政管理学的良师益友。

60F35/05



《行政管理知识手册》

编辑委员会

主 编	陈祖耀	张宗尧	严家明
编辑委员	刘金芳	高长舒	莫吉武
	陈祖耀	张宗尧	严家明

《行政管理知识手册》编写人（按姓氏笔画为序）

刘金芳	汤廷芬	杨汉鹰	杨贵生
李湘泉	严家明	张宗尧	张源涛
陈 仁	陈志荣	陈祖耀	胡贤鑫
莫吉武	徐海法	高长舒	潘享清

《行政管理知识手册》审稿人

李 方	中国社会科学院研究员、中国社会科学院政治学所行政学研究室主任、中国社会科学院研究生院政治学系主任、教授
杨百揆	中国社会科学院助理研究员、中国社会科学院政治学所行政学研究室副主任

序 言 一

这本手册不平常

夏 书 章

编印各种手册，在出版界本来是一件很平常的事情。为什么独有“这本手册不平常”呢？

众所周知，现在我国行政管理的改革，已经是势在必行。而要进行任何一项改革，并真心诚意地希望能够改革得好一些，都必须对需要改革的内容加以理论结合实际的研究，这也是个常识性的问题。

作为一门新学科，符合我国国情和具有我国特点的社会主义行政管理学，目前正处于创建的过程之中。全国的理论工作者和实际工作者，对于这门学科正显示出与日俱增的兴趣。但是，大家都苦于理论知识和实际知识的不足，一时很难将古今中外的有关资料尽量掌握和占有，以供研究工作之需。“这本手册不平常”就“不平常”在这里。它出版得及时，对上述需要可以有些帮助。

经过近二十位同志的努力，条目近两千，约计六十五万字，在这个学科和工作领域中，是我国前所未有的。尽管如西谚所说“第一个火车头是不完善的”，但这是可贵的、值得珍视的“第一个”。同志们要我写几句，仅以此由衷之言聊表祝贺。

一九八六年三月于广州

序 言 二

一本有实用价值的工具书

李 方 杨百揆

几年来，随着对外开放、对内搞活政策的贯彻实施和城乡经济、教育、科技体制改革的推进，祖国发生了三十多年来不曾有过的深刻变化，各方面呈现出欣欣向荣的景象。不仅农业兴旺，工业发展，而且科学文化也取得了显著的进步。特别令人可喜的是社会科学出现了崭新的面貌。我国社会科学的初步繁荣，并不是百废俱兴形势带动下的偶然现象，而是我国现阶段理论与实践互相制约、互相促进的结果：新的经济形势和社会条件向理论提出新的要求，新的理论又反过来促进经济和社会的大发展。

在这种大好形势下，长期被忽视或处于禁锢状态的政治学、行政学、社会学、心理学等学科焕发了从来不曾有过的青春。其中特别是行政管理学引起了社会的普遍重视：各种普通与专业的行政管理院校如雨后春笋，据统计几乎国务院各部委和各省市自治区都至少有一所这样的学校，有些省市的下属单位（市、专区或厅局）也开办了这样的学校。文科院校的政治系一般以行政学专业为重点，一些理工大学也往往办有管理学系或有关科班。以上这些校系都以行政管理学为教学重点或者把行政管理学列为必修课程之一。至于机关与企业事业单位的干部，对于行政管理学也非常关心。这说明我国的四化建设，急

切需要有现代化的管理知识，说明广大人民，无论是领导者还是被领导者，大都热烈希望改进管理，消除官僚主义，大大提高工作效率。据统计，我国倘能在管理上加以改进，即令其他设备、技术与人力条件不变，也至少能使生产率提高百分之三十左右。管理科学如此重要，当然要引起人们的高度重视。而各种管理科学中又以行政管理学最为重要，因为一切企事业单位、一切部门与行业或专业的管理，都不能不受行政管理的支配或制约。

管理既然是一门科学，就需要对它作认真地研究。我国有几千年丰富的行政管理经验，需要全面地、认真地加以总结；西方的现代行政管理科学也需要介绍、引进，以便结合我国国情加以吸收、借鉴。但由于我国对内搞活、对外开放时间还不长，这些工作刚刚开始，这就造成了学习材料上严重供不应求的局面。

近一两年行政管理学的专著和论文集先后出版了几本，相信很快将有更多这类书籍出现，并且可望其质量也会愈来愈高，因为质往往是从量中产生出来的。但是，作为工具书的行政管理学手册与词典则似乎还不曾见到。湖北省社会科学院部分理论工作者和湖北省直属机关从事实际工作的一些同志，为了满足从事行政管理实际工作和理论研究人员的需要，集体编撰了这本《行政管理知识手册》，虽不敢说填补了这方面的空白，但至少可以说是进行了这方面的大胆尝试。

这本《行政管理知识手册》，在当前应该可以说是一本比较有实用价值的书籍，因为它以专题为条目，一方面对中外行政学的专门知识作了简明扼要的介绍，另一方面又由作实际工作的同志，对有关行政管理的许多专门问题，按行政学的框架进行了初步整理。这使得没有机会系统阅读专著的同志或在工作中

遇到某些疑难的同志，可以按目录进行查考。又由于本书是按行政管理学的框架排列的，因之也可以当作为系统学习行政管理专业知识的参考书。

当然，由于主客观方面的种种原因，本书尚有不足之处，如相对而言，本书的理论部分就显得比较薄弱，有许多当代行政学中的重要问题还没有涉及。其次在介绍各种专业管理时，或许是由于国内形势发展太快而有关方面尚未及时作出总结的缘故吧，有些地方写得还不够深入或跟不上形势，这些大约都在工作草创阶段在所难免，希望能于再版时改进。

本书撰写完毕后，承蒙编者和出版社不弃，约我们两人代为审阅。但由于时间不允许，我们没有对本书的内容框架和各章的分量提出修改意见，只对具体条目进行了修改和在个别地方作了补充，并请中共中央编译局刘庸安、北京市外贸进出口总公司张弘编写了少量词条。由于我们水平有限，书中难免有提法不全面或论述有错误的地方，希望读者提出批评，我们两人以及本书的编者当万分感激。

1986年2月于北京

目 录

第一编 行政原理

第一章 绪 论

行政	3
行政权	3
管理	3
管理过程	4
管理层次	4
行政管理	5
公共行政	5
行政功能	6
行政责任	6
行政裁判	6
行政管理要素	7
社会主义行政管理	7
行政学	7
管理科学	8
行政管理学	8
行政生态学	9
社会科学行政管理	9
社会主义行政管理学	9

第二章 行政领导

行政家	11
行政通才	11
领导和领导者	11

领导科学	12
社会主义领导的性质	12
社会主义领导体制结构	12
领导干部的政治思想素质	12
领导干部的科学知识素养	13
领导干部的决策能力	13
领导干部的组织能力	13
领导集团的素质结构	13
领导集团的专业结构	14
典型示范	15
制定规范	15
规划目标	15
领导才能	15
集体领导	15
领导艺术和气质	16

第三章 行政理论

行政原理	17
社会主义行政原理	17
系统原理	17
群众路线原理	18
整分合原理	18
反馈原理	19
封闭原理	19
能级原理	19

2 目 录

弹性原理	·····	20
动力原理	·····	21
人本原理	·····	21
动态原理	·····	21
效益原理	·····	22
无缺点管理	·····	22
成本管理	·····	23
全面质量管理	·····	23
职位分类理论	·····	24
行政决策理论	·····	24
官僚制度理论	·····	24
结构功能主义	·····	25
社会阶层三体系论	·····	25
早期科学管理理论	·····	25
现代管理理论	·····	26
马斯洛的需求层次论	·····	26
赫茨伯格的两类因素理论	·····	27
决策理论学派	·····	27
社会系统学派	·····	27
权变理论学派	·····	28
管理科学学派	·····	28
系统管理学派	·····	29
经验主义学派	·····	29
人群关系学派	·····	30
X 理论	·····	30
Y 理论	·····	30
新公共行政学派	·····	30
韦伯	·····	31
埃默森	·····	31
甘特	·····	31
泰勒	·····	31
费尧	·····	32
威尔逊	·····	32
威洛比	·····	33
古德诺	·····	33
古立克	·····	33
怀特	·····	34
费富纳	·····	34
西蒙	·····	34
第四章 行政原则		
目标原则	·····	35
行政管理的组织原则	·····	35
古立克与阿伟克的组织原 则	·····	35
亚尔福特的组织原则	·····	36
共产党对国家机关的领导 原则	·····	36
效率原则	·····	36
社会主义法制原则	·····	36
协调原则	·····	37
制衡原则	·····	37
积木原则	·····	37
人民管理原则	·····	37
民主集中制原则	·····	38
选贤任能原则	·····	38
指挥系统原则	·····	39
责任管理原则	·····	39
企业领导原则	·····	39
管理幅度原则	·····	40
例外管理原则	·····	40
党的领导与党政合理分工		

第四章 行政原则

目标原则	35
行政管理的组织原则	35
古立克与阿伟克的组织原则	35
亚尔福特的组织原则	36
共产党对国家机关的领导原则	36
效率原则	36
社会主义法制原则	36
协调原则	37
制衡原则	37
积木原则	37
人民管理原则	37
民主集中制原则	38
选贤任能原则	38
指挥系统原则	39
责任管理原则	39
企业领导原则	39
管理幅度原则	40
例外管理原则	40
党的领导与党政合理分工	

的原则·····	40	方案优选·····	49
国家经济管理组织的基本		确定型决策·····	50
原则·····	40	非确定型决策·····	50
第五章 行政过程		风险型决策·····	50
行政过程·····	41	竞争型决策·····	50
管理目标·····	41	头脑风暴法·····	51
长期、中期、短期目标·····	41	未来趋势预测法·····	51
社会目标·····	42	趋势推断法·····	51
社会指标·····	42	组织实施·····	51
科学技术目标·····	42	执行·····	52
管理机制完善目标·····	42	协调·····	52
调查研究·····	42	监督·····	52
普遍调查·····	43	工作总结·····	53
典型调查·····	43	第六章 行政组织	
抽样调查·····	43	行政组织·····	54
目标树法·····	43	行政体制·····	54
目标预测法·····	44	行政机构·····	55
行政设计·····	44	组织理论·····	55
行政计划·····	45	委员制·····	55
行政决策·····	45	联邦制·····	56
追踪决策·····	45	单一制·····	56
行政政策·····	46	复合制·····	56
社会政策·····	46	中央集权制·····	56
社会工作·····	46	地方分权制·····	57
岗位责任制·····	47	议行合一·····	57
行政处分·····	47	行政区域·····	57
行政反馈·····	47	经济管理体制·····	57
决策过程·····	48	行政与企业的异同·····	58
决策者素质·····	48	决策中心·····	58
拟定方案·····	49	执行系统·····	59

4 目 录

监督系统·····	59	计划评审法·····	70
反馈系统·····	59	法学的行政研究法·····	70
公共关系·····	59	行政效率测量方法·····	70
官僚制度·····	60	行政心理研究法·····	71
封建的习惯行政·····	61	行政实验研究法·····	71
神权的迷信行政·····	61	行政数量研究法·····	72
专制的刑罚行政·····	62	行政行为研究法·····	72
农业化的行政型态·····	62	实证的行政研究法·····	73
工业化的行政型态·····	62	历史的行政研究法·····	73
服务的科学行政·····	63	理论的行政研究法·····	74
现代智囊团·····	63	结构的行政研究法·····	74
国民经济管理组织·····	64	行政关系的行政研究法·····	75
政企分开·····	65	描述性研究·····	75
国家对地区的经济管理·····	65	探索性研究·····	75

第七章 行政研究

人事行政研究·····	66	定性分析·····	75
才能测验·····	66	定量分析·····	76
会议行政·····	66	方法学·····	76
有效会议·····	66	矛盾分析法·····	76
财务行政管理研究·····	67	阶级分析法·····	77
行政效率·····	67	系统方法·····	77
行政改革·····	67	系统分析方法·····	77
机构改革·····	67	情境探讨法·····	78
行政法规研究·····	67	功能分析法·····	78
分科行政管理·····	68	心理法·····	79
		调查研究方法·····	79
		社区调查与研究法·····	79

第八章 行政方法和行政学研究方法

行政方法·····	69	特尔斐法·····	80
比较行政学·····	69	社会测量法·····	80
		观察法·····	80
		个案研究法·····	81
		开座谈会调查·····	81

问卷调查法·····	81	社会学·····	90
抽样调查法·····	81	管理社会学·····	91
整理方案·····	81	心理学·····	91
统计分析法·····	82	社会心理学·····	92
文件分析法·····	82	劳动心理学·····	92
比较法·····	82	组织和管理心理学·····	92
类比法·····	82	人才学·····	92
文献分析技巧·····	82	伦理学·····	93
文献统计分析技巧·····	82	会计学·····	93
实验法·····	83	情报学·····	93
社会实验法·····	83	软科学·····	94
预测方法·····	83	功效学·····	94
社会预测·····	83	信息学·····	95
统计预测·····	84	信息论·····	95
预测研究方法·····	85	系统论·····	95
科学行政决策·····	85	控制论·····	96
信息决策方法·····	85	运筹学·····	96
信息控制法·····	86	社会统计学·····	97
Q 技术·····	86	模糊数学·····	97
研究器具·····	86	科学经济学·····	98
网络规划·····	86	经济结构学·····	98
线性规划·····	87	企业财务管理学·····	99
统筹法·····	87	经济效果学·····	99

第九章 相邻学科

政治学·····	89	信息经济学·····	99
比较政治学·····	89	卫生经济学·····	100
地缘政治学·····	89	农村经济学·····	100
法学·····	89	农业生态学·····	100
经济法学·····	90	交通工程学·····	101
经营法学·····	90	环境科学·····	101
		地球科学·····	101
		科学规划学·····	102

第二编 中外行政

第十章 西方国家
行政管理

国立行政学院·····	105	法国议会·····	114
胡佛委员会·····	105	法国中央政府·····	114
三权分立·····	105	法国总理·····	115
议会制·····	106	法国对外关系部·····	115
上议院·····	106	法国地方政府·····	115
下议院·····	107	法国文官指导处·····	116
内阁制·····	107	联邦德国总统·····	116
专家内阁·····	107	联邦德国政府·····	116
责任内阁·····	107	联邦德国总理·····	116
事务内阁·····	108	联邦德国内阁·····	117
影子内阁·····	108	联邦德国的州政府·····	117
君主立宪制·····	108	联邦德国地方政府·····	118
总统制·····	108	加拿大的联邦制·····	118
美国总统·····	108	加拿大联邦内阁·····	119
美国内阁·····	109	加拿大联邦立法机构与行 政机构的关系·····	119
美国国会·····	110	意大利总统·····	120
美国联邦行政机构·····	110	意大利议会·····	120
美国独立行政机构·····	110	意大利总理府·····	120
美国总统办公机构·····	111	瑞士联邦委员会·····	120
美国国务院·····	111	瑞士地方政府·····	121
英国议会·····	112	市委员会制·····	121
英国的内阁和政府·····	112	市经理制或议会——经理 制·····	121
英国首相·····	112	人事管理机构·····	121
英国外交和联邦事务部·····	113	人事统制机构·····	122
英国国王·····	113	社会工程·····	122
法国总统·····	114	公用事业·····	122
		公共服务·····	122

公共关系顾问.....	122	邮政省.....	132
民意测验.....	122	劳动省.....	133
行政的政治控制.....	123	建设省.....	133
行为能力.....	123	自治省.....	134
行为模式.....	124	法院.....	134
行政游说.....	124	地方自治.....	135
政党政治.....	124	都、道、府、县.....	135

第十一章 日本行政管理

天皇.....	125	株式会社.....	135
国会.....	125	首脑负责制.....	136
内阁.....	126	专业化协作.....	136
总理大臣.....	126	品质管理.....	136
内阁官房.....	126	能力开发.....	137
内阁法制局.....	127	命运共同体.....	137
人事院.....	127	事业部制.....	138
总理府.....	127	生产性本部.....	138
国家公安委员会.....	128	巴克制.....	139
国防会议.....	128	日本科研管理.....	139
防卫厅.....	128	医疗卫生行政组织系统.....	140
经济企划厅.....	129		
行政管理厅.....	129		
国土厅.....	129		
外务省.....	129		
大藏省.....	130		
通商产业省.....	130		
法务省.....	130		
文部省.....	131		
厚生省.....	131		
农林省.....	132		
运输省.....	132		

第十二章 苏联行政管理

苏维埃社会主义共和国联 盟.....	141
苏维埃.....	141
苏联最高苏维埃.....	141
苏联最高苏维埃主席团.....	142
加盟共和国最高苏维埃主 席团.....	142
自治共和国最高苏维埃主 席团.....	142
苏联部长会议.....	142
加盟共和国部长会议.....	143

自治共和国部长会议·····	143	苏维埃国家管理机关的组	
劳动者代表苏维埃执行委		织结构·····	150
员会·····	143	苏维埃国家管理机关的编	
社会管理·····	144	制·····	150
社会性管理·····	144	苏维埃国家职务·····	151
苏维埃国家管理·····	144	苏维埃国家工作人员·····	151
苏维埃国家管理的原则·····	144	苏维埃国家职务的法律调	
苏维埃行政法·····	145	整·····	151
苏维埃行政法体系·····	145	苏维埃国家工作人员奖励	
苏维埃行政法的基本特点·····	145	制度·····	152
苏维埃行政程序立法·····	145	苏维埃国家工作人员的责	
苏维埃行政审理程序·····	145	任·····	152
苏维埃行政法渊源·····	146	苏维埃国家的纪律处分程	
苏维埃行政法规范·····	146	序·····	152
苏维埃行政法规范的种类·····	146	苏维埃国家工作人员职务	
苏维埃行政法规的效力·····	146	消灭的根据·····	152
苏维埃行政法关系·····	147	苏维埃社会组织·····	153
行政法关系的结构·····	147	社会组织在国家管理中的	
苏维埃行政法关系的保护·····	147	作用和权限·····	153
苏维埃行政法学·····	148	苏维埃国家管理的形式·····	153
苏维埃行政法的主体·····	148	苏维埃国家管理方法·····	154
苏维埃国家管理机关·····	148	苏维埃国家管理性法律文	
苏维埃国家管理机关体系		件·····	154
建立的基本原则·····	149	苏维埃国家颁布管理性法	
苏维埃国家管理机关体系		律文件的机关·····	154
的环节·····	149	管理机关与社会组织的共	
苏维埃地方国家管理机关·····	149	同法律文件·····	154
联合公司·····	149	苏维埃国家管理中的说服·····	155
苏联国营企业和事业单位		苏维埃的国家强制·····	155
的行政机构·····	150	苏维埃国家行政强制·····	155
苏维埃国家管理机关程序·····	150	苏维埃行政制裁文件的制	