

行政 管理 基础

· 譚 力 编著 ·

· 重
庆
大

出
版
社

行政管理基础

谭 力 编 著

重庆大学出版社

行政 管理 基础

谭 力 编 著

责任编辑 周 琳

重庆大学出版社出版发行

新华书店经销

重庆印制第六厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 7.375 字数: 160 千

1988年7月第1版

1988年7月第1次印刷

印数: 1—5000

标准书号: ISBN 7-5624-0157-8
D·6

定价: 1.90元

序

随着经济体制改革，特别是政治体制改革的加快和深化，我国行政管理学发展方兴未艾，广大行政管理人员越来越迫切要求学术界通俗易懂地介绍行政科学知识，作为入门的向导，以便迅速地掌握现代行政管理知识和技能，实现我国行政管理民主化、科学化、现代化、法制化，推进改革和建设的发展。谭力同志写的《行政管理基础》就是在这种形势下应运而生的。这是一本普及行政管理知识的好书。它根据我国行政工作的需要，系统地阐述了行政管理学的基本知识，正确地阐明了我国目前行政机关和行政工作中存在的问题及其解决的办法，同时还介绍了一些现代行政管理的经验和方法，具有较强的实用性和可读性，不仅为行政管理人员提供了可贵的精神食粮，而且对我国行政科学建设进行了有益的探讨。因此，我高兴为之作序。

谭力同志以文会友，我见文如见人。他是一位治学严谨的同志，正在努力探讨我国行政管理中若干理论和实践问题，《行政管理基础》可说是一枝报春花。我认为：行政管理学是研究行政组织运用国家权力有效管理社会公共事务的科学，是一门新兴的应用科学。新兴科学贵在新，应用科学贵在用，精神产品贵在精。谭力同志这本书在“新”、“用”、“精”三个字上是下了功夫的。具体来说，它有以下几个特点：

第一，注重操作性。行政管理学是政治学、管理学的分支，有自己的特色，力戒空谈，务求实效。它主要研究国家行政机制如何有效地运转，充分发挥国家的职能作用。《行政管理基础》注意了这一点，目的明确，针对性强，除了必要的理论知识以外，着重阐述行政管理实践中的手段和方法，全书各部分充分注意操作性，提供不少医治行政弊病的“处方”。这样，既给读者以理论启迪，释疑解惑，又使读者学以致用，用中创新。

第二，具有广泛性。我国行政管理范围很广，任务繁重。这就必然要求行政管理方面的论著综合性强，知识面广。为此，作者不仅参阅和吸收了国内外有关行政管理学的研究成果，而且研究和吸取了许多实际工作的经验和在理论和实践的结合上，回答行政组织、行政领导、行政决策、人事行政、经济行政、财务行政、机关管理、行政监督、行政效率等方面的问题，以满足各类行政人员的需要。

第三，体现通俗性。作者为了通俗易懂地向读者介绍行政管理基础知识，采取问答的形式，回答实践中带普遍性的问题。这样，既可帮助行政工作者比较方便了解行政知识，又为大家提供一本查找某些专门问题的工具书。相信读者一看就懂，一懂能用。

诚然，要写一本好书，需要付出极大的心血，作者虽兢兢业业，尽力而为，但由于各方面条件的限制，在内容取舍、释题准确、叙述详略方面，难免瑕瑜互见。希望能进一步加以修订、充实，使之不断完善。

唐 代 望

一九八八年元月十六日写于长沙市德雅村

目 录

总论

1. 什么是行政和行政管理学? (1)
2. 行政管理在现代国家中有何作用? (4)
3. 行政管理学有哪些基本内容? (6)
4. 什么是行政管理科学化、法制化、现代化? (9)
5. 为什么说行政管理学是干部的必修课? (11)
6. 我国行政管理的性质是什么? (14)
7. 我国行政管理有何特点? (15)
8. 当前我国行政管理应着重研究和
 解决哪些问题? (16)

行政组织

9. 何谓行政组织? (19)
10. 科学地设置行政机构应遵循
 哪些基本原则? (20)
11. 行政组织的层级与管理幅度
 存在着什么关系 (25)
12. 如何正确处理行政组织的
 分工与协调的关系? (27)
13. 我国行政机关有哪些主要的职权和任务? (30)
14. 我国临时机构增多的原因何在?
 怎样才能减少临时机构? (33)

- 15.我国在国家行政机关建设上有哪些主要的经验教训? (35)
- 16.当前世界各国有哪些行政组织体制,各种体制利弊何在? (38)

行政领导

- 17.领导与领导者的涵义是什么? (44)
- 18.行政领导者应具备哪些基本素质? (45)
- 19.怎样正确理解德才兼备的干部标准? (49)
- 20.我国行政领导干部的职位、职权和职责有些什么特点? (51)
- 21.行政领导有哪些方式和类型? (54)
- 22.如何理解“领导就是服务”? (56)
- 23.行政领导班子群体结构最优化应有哪些基本原则? (58)
- 24.为什么对行政领导应实行任期目标责任制? (60)
- 25.什么是首长负责制,在我国行政机关中怎样正确地实行首长负责制? (61)
- 26.为什么会产生副职过多的现象? (64)
- 27.领导者如何择人用人? (66)
- 28.领导者如何处理上下左右的关系? (70)
- 29.领导者的威信从那里来? (71)
- 30.什么是领导艺术,在行政管理中常见的领导艺术有哪些? (75)

行政决策

- 31.什么是行政决策? (79)

- 32.行政决策在行政管理中有何重要性? (81)
- 33.为什么说行政领导者是
行政决策的核心? (83)
- 34.行政决策应遵循哪些基本原则? (84)
- 35.行政决策可分为哪些类型? (87)
- 36.行政决策有哪些基本程序? (90)
- 37.行政决策有哪些主要方法? (94)
- 38.在非程序化决策中应注意哪些问题? (98)
- 39.什么是行政决策体制? (99)
- 40.行政决策体制有哪些特点? (100)
- 41.何谓“智囊团”，它在行政决策中
有何作用? (101)

人事行政

- 42.何谓人事行政? (105)
- 43.人事行政有哪些功能? (107)
- 44.人事行政有哪些基本原则? (109)
- 45.什么是国家公务员? (111)
- 46.我国国家公务员与西方国家公务员
有何区别? (113)
- 47.什么是公务员制度? (114)
- 48.国家公务员有哪些权利和义务? (116)
- 49.国家公务员应具备哪些条件? (117)
- 50.怎样正确录用国家公务员? (118)
- 51.国家公务员的考核有哪些方法? (120)
- 52.对国家公务员的奖惩应坚持
哪些基本原则? (122)

- 53.什么是职位? (124)
- 54.什么是职位分类? (126)
- 55.职位分类有哪些基本步骤? (127)
- 56.职位分类有哪些基本方法? (129)
- 57.国家机关为什么要实行工作责任制? (130)
- 58.国家行政机关岗位责任制中的责、权、
利之间有何内在联系? (133)
- 59.东欧国家干部制度有哪些主要内容? (135)
- 60.西方文官制度是怎么回事? (137)

财务行政

- 61.什么是财务行政? (142)
- 62.预算有哪些种类? (143)
- 63.预算管理有哪些基本方法 (145)
- 64.国家行政机关在预算管理方面
有哪些权责? (146)
- 65.如何进行决算编制? (147)
- 66.会计有哪些任务? (148)
- 67.会计有哪些作用? (149)
- 68.我国审计机关有哪些任务? (151)
- 69.我国审计机关有哪些职权? (152)

经济行政

- 70.为什么说政府的基本职能是组织和
领导经济建设? (154)
- 71.政府机构管理经济主要职能有哪些? (156)
- 72.政府管理经济主要有哪些手段? (158)
- 73.为什么要实行政企分开? (160)
- 74.政企分开后,政府如何领导和管理经济? (163)

75. 为什么说简政放权是现行管理体制改革的必然趋势? (166)
76. 苏联东欧各国在改革国家管理经济的职能中有哪些经验教训? (168)

机关管理

77. 什么是机关管理? (173)
78. 机关管理有哪些作用? (174)
79. 行政机关办公室有哪些职责? (176)
80. 行政机关办公室工作有哪些要求? (177)
81. 怎样科学地、合理地配置办公室的人员? (179)
82. 怎样做好行政机关文书工作? (182)
83. 行政机关的秘书工作有何特点? (185)
84. 怎样做好行政机关的档案管理工作? (187)
85. 怎样才能实现会议的科学管理? (190)
86. “文山会海”产生的原因是什么, 怎样医治? (192)
87. 行政机关后勤工作管理包括哪些主要内容? (195)
88. 行政机关后勤工作应遵循哪些原则和方法? (197)

行政监督

89. 何谓行政监督? (199)
90. 我国监督体系中有哪些主要监督形式? (199)
91. 为什么在行政管理中必须加强行政监察工作? (203)
92. 为什么在行政管理活动中必须

加强群众监督? (205)

93.怎样实施行政监督? (207)

行政效率

94.什么是行政效率? (210)

95.为什么行政管理的每个环节都要讲效率? (213)

96.在我国行政机关中,办事效率低

主要表现在哪些方面? (215)

97.造成行政机关中行政效率低的

原因在哪里? (218)

98.怎样才能提高行政效率? (220)

主要参考书目

总 论

所有的国家都在行政机关无意识地或有意识地办事不力这一点上去寻找原因，于是他们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。

——马克思

美国应该建立一门行政科学，以求使政府不走弯路，避免杂乱无章不成体统现象的发生，加强并纯洁政府机构，使政府在评价工作时，得到应尽的名声。

——威尔逊

1. 什么是行政和行政管理学？

行政一词最早起源于古罗马，后来由罗马语译为法语，继而又译为英语和其它欧洲语。汉语中的“行政”是从日语直接引进的，而日语的行政一词，则又是取意于西方。

“行政”概念最早的含义有“辅助、服务”之意，译为英语后行政概念较为明确地表示为“管理和管理机构”之意。随着资产阶级民主的发展和政治学的兴起，人们对行政概念的内涵有了更为明确的规定，欧美国家的学者们一般将行政一词限定为行政部门及其管理活动。他们之所以要把行政的内涵限定在行政部门及其管理活动上，其主要的目的是把行政与政治区分开来，因为在资本主义的国家中，一般都

实行立法、司法、行政三权分立的政治制度，如果不把行政一词的含义作出严格的限定，而按照原来的“管理和管理机构”的含义去理解，这样，一切政治活动都将包含有行政的含义。

那么，行政一词的定义究竟是什么呢？到目前为止，还是一个众说纷纭的问题。在西方学者中大致有以下几种观点：

一是认为行政只是政府组织中行政部门的业务活动。持这种观点的学者主要是从“制衡原理”学议和“三权分立”的政治制度出发的。美国行政学权威魏劳毕就是这种观点的代表人物。他在1928年所著的《行政学原理》一书中认为：

“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”美国流行的标准词典也沿用此观点。这种观点在西方影响较大。我国有的学者把这种观点视为狭义的解释，因为政府中的行政活动并非只有行政机关才有，如“财务行政”“人事行政”等内容，立法机关、司法机关亦皆有之。

二是认为行政是推行政府功能时的活动，是国家意志的执行。这种观点是从政治与行政的关系中解释行政的，其代表人物是古德诺，他在《政治与行政》一书中认为：在政治制度中，有两种基本的政治职能——国家意志的表现和国家意志的执行。前者为政治，其主要作用在于制定国家政策；后者是行政，其主要作用在执行国家政策。这种解释其包括的范围显然比前者宽得多，因此，我国学者有的把这种观点称为广义的行政概念。

三是认为行政就是通过运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，有效地处理公务或政务的活动，

目的在于完成政府或公共团体的任务。持这种观点的人物主要是从管理的角度来解释行政的。美国芝加哥大学教授怀德在所著的《行政学导论》中认为：“行政乃是为完成或为实行一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动，或者为实现某种目的对许多人所做的指挥、协调与控制。”美国南加州大学行政学教授费富纳在《公共行政学》一书中认为：“行政就是由一些人努力工作，使政府的工作能够完成，它是集体的努力与合作艺术”。我国学者有的把这种观点称为最广义的行政概念。

以上对行政概念的三种不同解释，对于帮助我们理解行政的涵义都有一定的参考价值。

在我国，对于行政概念的理解，至今没有一个统一的定义。例如有的把行政理解为一般服务性质的后勤管理。也有的把行政理解为一般的机关工作，我们常常称行政人员，一般就是讲在某机关工作的人员。由此可见，行政概念在我们国家的理解尚无统一的规范。

马克思主义认为：“行政是国家的组织活动”根据马克思主义这一论断和我国的实际情况，我们认为，行政应该是行使国家权力，从事国家管理的活动。这就是说，行政绝不是与政治截然分离的管理活动。事实上行政和政治是不能完全分离的，任何国家的行政决不是消极、被动地执行，而是在一定程度上积极参与和影响立法和政治决策。行政本身就是行动中的政治。根据这个理解，行政是行使国家权力的管理活动。凡不属于国家机关的管理活动，便不属于行政。

①（《马克思恩格斯全集》，第一卷479页）。

明确了行政概念之后，对于行政管理就容易理解了。我国多数学者认为：行政管理是指国家通过行政机关对国家政治、经济、文化、教育、科技、卫生等各方面事务的管理。行政管理学就是研究国家管理的学问，即研究行政管理规律的科学。

2. 行政管理在现代国家中有何作用？

行政管理在现代国家中起着十分重要的作用。具体表现在以下几个方面：

第一，科学的行政管理，可以使政府机构正确发挥国家的职能。任何现代国家都有管理经济和处理政治事务两个方面的职能。就我们国家的具体职能来说，它要领导和组织社会主义现代化建设，要坚持人民民主专政，镇压极少数破坏和危害社会主义的敌对分子，保障人民群众当家作主的权利，保卫国家安全，维护社会秩序；要创办社会公益事业，福利事业，救灾灭病和维护生态平衡等等。就政府机构的任务来说，必然担负起管理经济、文化、教育、科学、卫生、体育、城乡建设事业和财政、公安、民政、计划生育等行政工作；还要任免、培训、考核和奖惩国家公务员；要管理对外事务、对外贸易，同国外缔结条约和协定，发展同世界上许多国家的经济、技术、文化交流和合作等等。从每项任务的完成过程来说，必然涉及政策的制定和贯彻，重大问题的决策，包括从提出目标到实现目标过程中的预测、计划、组织、用人、指导、激励、控制、协调、监督、总结等行政活动。这样繁杂的职能和任务，只凭少数领导干部的经验来完成显然是不可能的。这就必然要靠科学指导，要充分发挥行

行政管理科学的作用。只有通过合理的行政组织，专业化的行政人员，科学化的行政程序，现代化的行政方法，网络化的信息传递，才能保证国家机器有条不紊地正常、协调地运转，使行政管理能够有效地促进社会主义现代化建设的发展。如果不遵循行政管理的客观规律办事，行政管理杂乱无章，轻则贻误工作，带来损失，重则造成社会经济、政治秩序的混乱，危害国家安全和人民利益。所以，行政管理搞得好不好，关系到国家职能的正确发挥和国家权力的正确行使，甚至关系到国家的兴衰存亡。

第二，科学的行政管理可以加强政府机关的建设，使行政机关适应经济建设的需要。行政机关是国家政治机体的心脏部分，只有它才能把行政工作开动起来，起着发动群众，组织群众的作用。所以，行政机关是行政的中心枢纽。行政机关搞得好不好，组织建设是不是合乎科学，对于整个行政活动能否正常开展，关系极大。特别是随着科学技术的发展，更要求我们的行政机关一定要建设成一个效率高，结构合理的组织体系。这些都说明，政府机关的科学建设在国家的组织活动中，具有非常重要的作用。回顾我国行政机构建设的历史过程可以看出，我国行政机构中存在的机构臃肿，人浮于事，责权不清，层次繁多等弊端。一个很重要的原因就是没有以行政管理科学来指导机关建设，违背了行政管理的客观规律。这说明要使政府机构科学化，离不开科学地行政管理，因此从这个意义上可以说科学的行政管理，有助于政府机关的建设。

第三，科学的行政管理可以加快国家现代化的进程。行政管理之所以能够成为一门科学，之所以为世界各国所重

视，主要因为在于是国家现代化事业发展要求的结果。由于科学技术不断进步，生产规模日益扩大，生产手段日趋现代化，促使国家职能日益繁杂，行政费用不断增加，人民对于政府管理事务的速度和效能要求越来越高，于是要求以科学方法来研究行政管理。可以这样说，如果没有科学的行政管理必然减慢国家现代化建设的速度，相反科学的行政管理，必然能推动国家的现代化事业。

第四，科学的行政管理，能够促进人才的有效成长。在我国的现代化建设中，不仅需要许许多多的懂得各种专业的技术人员，而且也需要大量具有良好素质的行政管理人才。造就大量具有良好素质的行政管理人才，主要有两个途径：一是用行政管理的理论、规范、方法和手段，教育和训练行政干部。二是要有科学的人事管理。特别是后者对人才的选拔、培养、调动人才的积极性有着至关重要的作用，而人事管理又是行政管理的一个重要内容，因此，从这个意义上我们可以说科学的行政管理可以使人尽其才、才尽其用，为人才的成长创造有利的客观环境。由此可见，行政管理起着造就人才和使用人才的作用。

3. 行政管理学有哪些基本内容？

行政管理学的内容是发展变化的。现在，行政管理学的内容主要包括下列十个部分。

(1) 行政组织。行政组织是行政活动的主体，一切行政活动都是由一定的组织机构所推行的。行政组织是国家赖以巩固和发展的重要保证，是国家实现其经济职能的主要形式。由此，行政组织就成了行政管理学的首要内容。行政管