

杨继昭 李桂凤 王金〇编著

[illegible]

中国高等教育学会秘书学专业委员会“十一五”规划教材
21 世纪高职高专精品教材·现代秘书系列

行政管理基础

(第二版)

杨继昭 李桂凤 王金〇编著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理基础 (第二版) / 杨继昭等编著
北京: 中国人民大学出版社, 2009
21 世纪高职高专精品教材·现代秘书系列
ISBN 978-7-300-10733-2

- I. 行…
- II. 杨…
- III. 行政管理—高等学校: 技术学校—教材
- IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 082833 号

中国高等教育学会秘书学专业委员会“十一五”规划教材
21 世纪高职高专精品教材·现代秘书系列
行政管理基础 (第二版)
杨继昭 李桂凤 王金 编著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东方圣雅印刷有限公司	版 次	2005 年 2 月第 1 版 2009 年 6 月第 2 版
规 格	170mm×228mm 16 开本		
印 张	17.5	印 次	2009 年 6 月第 1 次印刷
字 数	325 000	定 价	26.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

中国高等教育学会秘书学专业委员会“十一五”规划教材
21 世纪高职高专精品教材·现代秘书系列

编审委员会

总策划 张晋峰
总主编 范立荣

策 划 王世红 沙玉梅
委 员 (按姓氏笔画为序)

刁 侃	王世红	王守福	王振祥
叶 军	卢 颖	刘书田	刘 琪
任 群	吴士健	张文良	沙玉梅
杜 军	张丽琍	张国俊	杨继昭
张晋峰	杨群欢	屈干臣	范立荣
周蓓新	郑德源	姚振生	胡晓涓
郝银奎	赵 颖	耿凤华	郭长宇
郭建庆	姬瑞环	黄良友	常宗宣
黄桐华	寇 森	路振文	

总 序

本套秘书系列教材紧紧抓住职业教育大发展这一历史机遇，遵照教育部《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》中的指示精神，“以服务为宗旨，以就业为导向”，以“高素质，具有动手能力、技术能力和创新能力的应用人才”为培养目标，在编写过程中始终贯彻“贴近学生，贴近职业，贴近社会”的原则，对秘书课程内容进行整合，注重实用，紧跟市场变化，与社会经济发展同步。

本套教材的编写由过去演示型的编写思路转变为模拟职业训练的编写思路，教材编排采用的是螺旋式和直进式的编排方式。前者是将知识分成不同层次，在不同的章节多次出现，逐步加深；后者是体现了知识的系统性和完整性。教材依照新型秘书的知识结构和能力结构，突出职教特点，以“必需”、“够用”为度，量身打造，将行政秘书与商务秘书融为一体，汇知识、技能、情趣于一炉，突出学生主体地位与技能核心地位。

本套教材是群体智慧的结晶，凸显了以下几个特点：

一、定位准确，具有特色

本套教材树立以能力为核心的秘书人才观，站在市场经济发展的前沿，根据社会对秘书人才的需求，在理论上树特色，在系统上创特色，在效果上出特色。可以说，本套教材在“特”字上做足了文章，全面落实科学发展观，真正体现秘书职业教育教学又快又好的发展。

二、系统性强，注重实训

教材是一门学科知识的载体，是实施教学的基本依据。本套教材兼顾秘书发

展前景，体现工作内容、能力要求，全面系统地进行了有理论、有技术、有方法的阐述。本套教材强调了实训性，实训是本套教材的主流，这就冲击了传统的重“学”轻“术”、重“知”轻“用”的教育理念。教材以学生为本，案例求真务实，强调毕业与就业“零距离”，上岗就能工作。

三、遵照标准，求实创新

本套教材是遵照《秘书国家职业标准》和《中国秘书岗位资格证书考核大纲》进行编写的。学习了本套教材不仅明确秘书应做什么，怎样做，而且有助于考取《国家秘书职业资格证书》或《中国秘书岗位资格证书》。国家已实行学历文凭与资格证书并重的用人制度。资格证书是就业的通行证，是上岗的资格证。本套教材充分反映了秘书工作的最新知识、最新技术，凡是秘书岗位工作中要求掌握的知识与技能，在本套教材中均有详细的指导和介绍。

四、双证教材，办公宝典

本套教材是双重性编写框架，不仅适用于高校专业教学，也可用于培训和自学。教材中将秘书知识和技能贯穿于每一个模块中，重点明确而突出，简明而新颖，易学好用，可作为办公室工作宝典，现用现查。

在编写过程中，我们虽借鉴了国内外秘书职业教育先进教学模式和经典教材，顺应了当代职业教育教学制度的改革趋势，但由于编者水平所限，教材中不足之处，敬请读者批评指正。在此，向广大读者朋友表示最诚挚的敬意。

范之荣

修订说明

本书自 2005 年出版发行以来，受到了使用者的普遍欢迎，同时也得到了许多业内同行的充分肯定。但是，四年来，我国行政管理领域发生了许多深刻的变化。这其中既包括大部制改革、公务员制度改革、省直管县的试点等行政改革，也包括行政管理的法制化、规范化和科学化建设的日益深入。这些变化对行政管理知识和理论的研究与阐述提出了新的要求。我们正是根据这些新的变化，为不断体现行政管理的最新改革成果，满足使用者的学习和教学需求，在保持教材原有结构框架、体例样式和编写风格的基础上，对教材做出了修订。

首先，由于公务员制度改革的推进，特别是《公务员管理条例》的废止、《中华人民共和国公务员法》的颁布实施和一系列新的公务员管理规范出台，使得教材中原有的关于公务员管理的内容大部分无法适应新的教学需要，所以，我们对教材第四章“人事行政”的全部内容进行了集中而彻底的修改，形成了新的以《公务员法》为基础、以最新出台的一系列公务员管理规范为支撑的公务员管理体系。

其次，根据新的需要，我们对第一章和第十章的部分内容进行了适当修改。

另外，还对部分案例进行了修改和调整。

通过此次修订，我们希望教材能更加满足各位同行教学方面的需要，更加有助于广大学生对于行政管理知识的学习和掌握。当然，修订后的教材仍然会有一

些缺陷和不足，敬请各位专家和同行提出宝贵意见。

最后，在教材修订版即将面世之际，对在教材修订过程中给予我们巨大支持的范立荣教授和中国人民大学出版社的同仁们表示诚挚的谢意。

杨继昭

2009 年 5 月于唐山学院

第一版前言

在行政管理日趋呈现综合性、复杂性的今天，行政管理科学化、规范化以及高效运转，不仅是社会组织中领导者的职责，同时也是领导者的参谋助手——秘书人员义不容辞的责任和职业要求。为了超越传统行政管理通论性、学术性研究的局限，体现秘书人员的职业个性和在行政管理中的角色定位，凸显学科专业基础理论知识的统观性和秘书工作的实效性，拓展秘书人员行政管理知识建构和实践运作的新视野，我们编著了此书。

为体现上述主旨，本书由相关案例导出每章的知识点和考核点，通过案例评析对整章内容做一铺陈；在具体阐述知识点时，注意在理论阐述中穿插“参考资料”和“参考案例”，使行文更为生动活泼；章末安排了“本章小结”、“关键概念”以方便学生复习；还特设了“案例评析”、“课堂讨论题”、“复习思考题”，供学生用以检测所学知识点。在编著过程中，本书力求彰显行政管理理论与行政案例融为一炉，知识传授与实践启迪合为一体，思考明辨与实务操作相互辉映的撰写特点，以达到为读者提供行政管理理论知识和实证研究借鉴的目的。

本书由杨继昭拟定编写大纲、撰写第一章，并负责全书的统稿和定稿；李桂凤撰写第三章、第四章、第五章、第六章、第七章、第八章、第九章；王金撰写第二章、第十章。在撰写过程中，我们参考、借鉴、汲取了国内外同行专家、学者的研究成果，特此向诸位谨致谢忱。

我们虽有将规范之作奉献给读者的美好愿望，憾因学识水平有限，书中未免有诸多疏漏，不妥之处，多望海涵，并恭请本学科前辈、同仁不吝赐教。

本书幸因中国人民大学出版社领导和同志们的鼎力支持和热情帮助而得以面世，在此深表谢意！

编著者

2004 年 7 月于唐山学院

目 录

第一章 行政管理导言	(1)
第一节 行政管理概述	(2)
第二节 行政管理理论的应用与发展	(10)
第三节 行政管理与行政环境	(16)
第二章 行政组织	(25)
第一节 行政组织概述	(26)
第二节 行政组织结构	(37)
第三节 行政组织体制	(42)
第四节 非正式组织	(46)
第三章 行政领导	(53)
第一节 行政领导概述	(54)
第二节 行政领导者	(59)
第三节 行政领导艺术	(69)
第四章 人事行政	(81)
第一节 人事行政概述	(82)
第二节 从传统的人事管理向人力资源开发与管理转变	(88)
第三节 现代人事行政制度——国家公务员制度	(96)
第五章 行政决策	(118)
第一节 行政决策概述	(119)

第二节	行政决策的程序	(127)
第三节	行政决策的原则和方法	(134)
第四节	现代行政决策体制	(141)
第六章	行政计划	(148)
第一节	行政计划概述	(149)
第二节	行政计划的编制	(156)
第三节	科学预测——行政计划合理有效的保证	(161)
第七章	行政执行	(168)
第一节	行政执行概述	(169)
第二节	行政执行的过程	(173)
第三节	行政执行方法	(176)
第四节	行政执行技术	(181)
第五节	行政执行的实施及即时监控	(187)
第八章	行政机关管理	(197)
第一节	行政机关管理概述	(198)
第二节	行政机关管理的主要内容	(201)
第三节	行政机关管理的现代化	(220)
第九章	行政效率	(227)
第一节	行政效率概述	(228)
第二节	行政效率测评	(232)
第三节	绩效评估	(236)
第十章	电子政务	(245)
第一节	电子政务概述	(247)
第二节	电子政务基础设施建设	(250)
第三节	电子政务应用平台的体系	(254)
第四节	电子政务安全管理	(257)
主要参考书目		(265)

第一章

行政管理导言



导入案例

在一个星期四的上午，某国际制造公司的某分公司经理林洁和财务主管张力之间进行了下面这段对话。

林洁：谢谢你提供的报表，张力，这正是我们需要的。但你为什么没在总部要求的星期一就准备好呢？

张力：六个月以前我这儿走了两个人，你不让我找人顶替他们，说我们已经超编了。我们就按你说的办，而这意味着我不得不更加努力地工作。马利和刘有顺写的初稿看上去很好，但用处不大，所以我不得不再做一遍。我已经竭尽全力了！这个星期我每天晚上的时间都花在这个报表上了。由于核对数据，今天凌晨2点我才上床睡觉。其他部门的人对我们的工作了解不多，为了总部想要的东西，我们不得不放下其他事情，全力以赴。去问这里的任何一个人，我绝对是在工作的时候连耳朵都在忙着，你找不出一个比我还努力工作的人了。

林洁：我知道你工作努力。但你知道总部要这些资料已经有两个多星期了，你说过能在星期一准备好并送到总部。

张力：这个星期一总部并不是真正需要这些资料。他们没有为这些资料来找过我们，不是吗？

林洁：话不能这么说！他们要求星期二把这些资料送到悉尼！你曾

经说过在星期一上午准备好，到星期一又告诉我星期三能准备好，而我实际是在星期四才拿到。为什么你不能按时交来？

张力：……（重复各种解释，诸如他已竭尽全力了，以及他的妻子老是抱怨他把时间花在办公室里，等等。）

林洁：张力，我不是要你工作得更加努力。你在这上面花的时间已经太多了！

张力（火气十足地）：那你为什么还这样批评我？我真不知道你想要我做什么！我是这儿最努力的人，我还能多做什么？！



简析

从该案例情况看，很明显，分公司经理林洁和财务主管张力之间发生了冲突。他们冲突的根源是什么呢？应该怎样做才能防止该类冲突再次发生？就直接的原因来分析，他们俩发生冲突是因为张力没有按时完成任务。从表面上看，张力认为林洁是要他加倍努力工作，以准时完成任务。但从管理者的角度来分析，问题实际上不在于张力工作得还不够努力，而恰恰是因为他自己过分忙于去做具体工作，不懂得作为一位管理者应该主要是设法通过他人来把事情办成功。张力如果还是按照老思路，自己加倍努力地“做”工作，那么，他所领导的部属可能还会继续出现类似的问题，张力自己也永远无法成为一名有效的管理者。解决问题的关键办法是，林洁要积极帮助张力从这次拖延交报表的事件中吸取教训，使之明白作为组织管理者的职责是什么，应该如何有效地开展管理工作。

第一节 行政管理概述

一、行政管理的含义

管理是人类社会所赖以生存的一种职能，凡有人群的地方都离不开管理，小到个人、家庭，大到单位、团体，乃至社会、国家和全世界。马克思曾说过：一切的社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，就像一个乐队需要乐队指挥一样。这里所说的“指挥”，也就是管理的意思。所以，管理渗透于人类社会生

活的各个领域，无时不有，无处不在，是人类社会中最常见、最普遍的现象之一。

随着生产力的发展和社会的进步，劳动的社会化程度越来越高，管理的重要作用日益加强。管理作为一门科学，在特定的动态系统中以其必然的规律性对社会劳动、生产能力起放大的作用。管理的作用如表 1—1 所示。

表 1—1 管理的作用

管理的正作用	管理的副作用
1. 效益成倍增长；成本降低。	1. 增加了成本；要投入。
2. 工作效率大大提高；程序化、自动化实现了。	2. 暂时效率降低了；程序麻烦了。
3. 在公平环境中竞争，人人踏实；责、权、利非常明确。	3. 心理压抑感增加了；有人管了。
4. 员工犯规少；好习惯养成了。	4. 犯错误的机会多了；增加了程序错误。

管理作为一种生产力，可以解决技术上无法解决的问题，甚至超越其他具体科学而显示它的威力。没有科学的管理，就不可能有现代社会经济的一切重大成就。如果给管理下个定义的话，可以这样讲：管理是通过计划、组织、指挥、协调、控制等功能，有效地利用人力、物力、财力诸要素，促进它们相互密切配合，发挥它们的最高效率，以达到预期目标的过程。管理是极其复杂的、多层次多门类的，行政管理是其中一项重要内容。

行政管理的英文是 Administration，源自拉丁文 Administrare，具有“国家事务的管理活动”之意。在英文中，行政和管理是一个词。在我国，“行政”一词历史久远，《史记·周本纪》有“周公、召公二相行政”的记载。这里所说的行政，就是指对整个国家进行管理。中文中的行政与管理是两个不同的概念。从纵的方面看，管理的历史较长，自人类出现群体活动以来，就有管理活动；而行政是在阶级和国家产生后，有了具有鲜明政治性的国家管理时才产生的。从横的方面看，管理的外延更宽，包括人所能涉及的一切地方、一切领域；行政的外延则窄得多。所以，行政可以说是管理大系统中的一个小系统。

对行政管理可以从不同的角度下定义，但基本上可以从以下两个角度去理解：

(1) 从国家的角度，可以把行政看成是国家的管理活动，是国家的行政（政府）部门管理国家事务和社会公共事务的活动。从这一理解出发可认为：行政部门是与立法和司法机构相并列的国家的一个机构，是国家意志和政治决策的执行

机构；行政是国家机构行使职能的活动。这里所说的行政管理主要是限于政府的行政活动，属于行政管理的狭义理解。

(2) 从管理职能的角度，可以把行政管理看作是一定的机构或部门为达到一定的目标，采用行政的方法而进行的有组织、有规划的管理活动。这一管理过程，包括计划、组织、用人、协调、监督等内容。它不仅适用于国家机构，同时也适用于政治团体、社会组织机构、企事业单位等一切部门。这属于对行政管理的广义理解。本书是以对行政管理的广义理解为理论依据的。当然，广义行政管理和狭义行政管理也是有联系的，广义自然包含狭义。

综上所述，行政管理的含义应理解为：国家行政机关（企事业单位或其他社会团体）为实现一定的目标，依照法律法规或规章，有效实施的计划、组织、指挥、协调、控制等活动过程。

二、行政管理的基本功能

功能是指功效和能量。行政管理的功能，简言之就是行政活动在国家、社会和组织发展中的作用。行政管理的功能有下述五个方面。

（一）计划决策功能

行政在管理活动过程中表现出来的首要功能就是计划与决策，它包括行政目标、计划、决策、安排等。

计划是为实现行政目标而拟订方案和措施的过程，是预先决定去做什么、如何做、何时做、在何处、由谁去落实等问题。同时，计划也为目标的实施提供共同行动的纲领和指南，为行政控制提供必要的标准。计划工作是一种有序的活动（包括确定目标、规定任务、安排资源、制定措施、预算成本、跟踪检查等步骤），因此，它要求有意识地去决定行动方针，要求把决策建立在总目标、集体智慧和反复斟酌的基础之上。

决策是行政管理主体针对需要解决的特定问题，运用科学的理论和方法，提出各种可行性方案，并从中选择出最佳方案的活动。它是行政管理的前提，也是其他功能得以实现的基础。决策的正确与否，决定事业的成败和目标能否实现。《孙子兵法》上说：“用兵之道，以计为首。”汉高祖刘邦夸奖张良“运筹帷幄之中，决胜于千里之外”，可见决策的重要性。通过计划和决策，可确立行政目标、工作步骤、方法和要求等。可以说，一项行政管理任务的完成，很大程度上取决于计划和决策的制定以及在进行中及时对决策的调整与修正。一个正确的决策和合理的计划为行政目标的实现奠定了良好的基础，它充分体现了行政管理的科学

性和自觉性，否则，就会造成行政管理的错位、无序、失误，给组织的壮大和事业的发展带来很大的损失。

（二）组织指挥功能

行政决策与计划制定之后，就进入了实施的阶段。组织指挥是实施阶段的重要环节，比之决策计划，组织指挥花费的时间更长，领导者投入的精力更多。从某种意义上说，行政领导人的主要任务就在于通过一定的机构，组织指挥群众把已经拟定的决策和计划化为具体的执行活动，使计划得以落实和决策目标得以实现。任何一项决策计划只有组织指挥得力，才有可能收到预期的效果。列宁说过，要有效地进行管理，必须善于实际地进行组织工作。

组织指挥包括四个方面的内容。第一，对机构进行科学设置、调整，使之有效运作；第二，对工作人员进行选拔、调配、组合、培训和考核，使他们能够胜任组织机构中确定的职务；第三，对具体工作进行指导、推进与监督，采取必要的措施以避免或减少执行过程中的失误；第四，对员工进行思想上的疏导、工作上的点拨并与之进行感情上的交流。总之，任何管理系统都需要具体地组织才能建立，任何管理任务都需要具体地组织指挥才能完成。

组织指挥功能具有如下一些特点：

（1）它是客观的，是不以人们的意志为转移的，不管人们是否承认，它都客观存在。决策计划在实施之前仅仅是一种设想，要使设想成为现实，使计划完成，使决策的目标实现，就要发挥组织指挥这种功能去落实。否则，即使是正确的决策和完善的计划，也统统是一句空话。

（2）它是动态的，不是静止不动的单纯组织形式。它要根据实际情况因地制宜地进行调整，适时地采取对策，做到人尽其才、物尽其用、财尽其利，这些都是动态的发展过程。

（3）它有其自身的特征和规律，是其他功能所不能替代的。决策通过组织指挥付诸实施；计划通过组织指挥顺利执行；控制通过组织指挥得以完成；协调通过组织指挥得以实现。

衡量组织指挥功能是否执行得好的主要标准有两个：一是是否有利于提高行政管理效率；二是是否有利于计划的落实和决策目标的实现。

（三）协调沟通功能

1. 协调功能

所谓协调，就是改善和调整各单位、各机关、各人员、各项活动之间的关系，使各项管理活动分工合作、密切配合、步调一致，共同实现决策目标。简言之，协调是指使不同行政主体的活动趋向共同目标的行为。在任何管理活动中，