

● 刘进才 编著

行政管理学

XING ZHENG GUAN LI XUE



● 上海科学普及出版社

31.3
191

行 政 管 理 学

刘进才 编著

2/c602/08

上海科学普及出版社

责任编辑 钟海谷

特约编辑 杨恒源

行 政 管 理 学

刘进才 编著

上海科学普及出版社出版

(上海曹杨路500号 邮政编码200063)

新华书店上海发行所发行 上海长鹰印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 15.5 字数 357000

1991年6月第1版 1994年11月第2次印刷

印数 5001—8000

ISBN 7-5427-0461-3/D·6 定价: 12.00元

此书面世，是为建设有
中国特色的行政管理学
体系迈出了坚实的一步。

特作题字，谨向有志于
这门学问的理论研究与
实践活动者郑重推荐。

白晓

一九九一年一月

从庄周论道和烹饪专业说起

——《行政管理学》序

夏书章

苏州大学财经学院刘进才同志编写的《行政管理学》一书即将出版，来函索序。每当此际，想说、应说、可说的话总是很多，但又常有一时不知从何说起之感。

这里提出“从庄周论道和烹饪专业说起”的话题，似乎与行政管理学有点如风马牛之不相及。不过，这决不是随兴之所至的东拉西扯，而是有针对性的有所感而发。

先说“庄周论道”。说的是庄子答东郭子问：“东郭子问于庄子曰：‘所谓道，恶乎在？’庄子曰：‘无所不在。’东郭子曰：‘期而后可？’庄子曰：‘在蝼蚁。’曰：‘何其下耶？’曰：‘在稊稗。’曰：‘何其愈下耶？’曰：‘在瓦甕。’曰：‘何其愈甚耶？’曰：‘在屎溺。’东郭子不应。”（《庄子》）

如果把“道”解释为法则、规律、理论、主张之类，那么，庄周是对的。道无所不在，也就差不多是行行有学问的意思。用现代科学眼光来看，上面提到的道之所在，无不涉及一些相关学科，如昆虫学、植物学、建筑学、材料学、生理学、病理学、肥料学、医药学等，对此分什么高下，岂不可笑！

既然如此，试想想行政管理工作，事关一个国家和地区的治乱、安危、盛衰、祸福，有没有或是不是学问？值不值得和应

43274

不应该认真研究？行政管理改革虽然早已开始和正在继续进行，可是，行政管理学这门重要学科，有不少人尤其是各级各类行政管理干部至今还毫无所知或感到陌生。可见，普及学科知识的任务，仍不容稍懈。当然，我们也必须注意在普及的基础上努力提高。

再说“烹饪专业”。说的是不久以前新华社发的一条消息。大意为中国烹饪协会会长谈到我国已经具有正式厨师称号者达20万人，全国现有烹饪大专院校19所，中专技校200多所，在校学生2.5万余人（见《广州日报》1990年10月22日第三版）。这就是说，烹饪作为一个专业，已开始受到重视；看来还必将随着人民生活水平的提高、国际交往的增多和旅游业的兴旺发达等趋势而得到较大的发展。这无疑是可喜的事。

然而，由此不能不令人产生的联想是：行政管理学专业教育的现状，同正在积极为实现社会主义现代化而奋斗的我们这样的大国很不相称。行政管理工作覆盖面之广及其经常性和重要性，似毋庸多说；仅就健全体制、理顺关系、提高效率、加强领导、改善工作人员素质等而言，有的放矢地研究和解决问题，都离不开切实见效的培训这个环节。而这种培训的基本内容之一，应是行政管理学的基础知识。

古人云：“大道之行也，……”（《礼记·礼运》）然后如何如何。这说明有“大道”还得“行”之才会有结果，否则是空话。还有：“为治者不在多言，顾力行如何耳。”（《史记·儒林列传》）也有作“为政不在多言”的，也强调“力行”。

显而易见，为使好的政治理想、方针政策不致徒托空言，确实不仅要行，而且要力行。还要补充很重要的一点，即行须行之有道或须讲求力行之道，亦即行有行的理论和方法，而非

只是凭主观愿望、单纯的热情、想当然等去蛮干、笨干。令人遗憾的事与愿违和欲益反损的事并不罕见,究其原因,一般都难免与以上所说的情况有关。

因此,行政管理学作为一门必须理论结合实际,指导实践、应用性极强的学科,有必要适应改革形势的要求,继续发展。这本《行政管理学》的问世,可以视为在发展过程中试图有所贡献的一种新的尝试。作者进行了多次修改,内容也有不少调整和变动,颇有求精的精神。但有些问题尚待深入研究,如行政改革、公务员制度等。倘能通过此书引起读者思考、商榷的兴趣,也是好事。

1990年12月于中山大学

内 容 提 要

该书由著名教授夏书章、丘晓分别作序、题词。全书共14章,分为导论和续论两大篇。无论从总体结构或内容上都有所创新,反映了行政学的最新研究成果和发展动向。其中对行政环境、行政心理、行政公关、公务员制度、行政诉讼、行政道德与廉政建设等都有专门章节阐述。该书适合有关各类大中专院校师生、国家机关干部、企事业单位领导干部及有志于报考公务员的广大青年阅读。



目 录

第一篇 行政管理学导论

第一章 绪论	(1)
第一节 行政与行政管理学	(1)
一、行政管理学研究的对象	(1)
二、行政管理学研究的内容	(4)
三、行政管理学研究的方法	(9)
四、学习和研究行政管理学的意义	(12)
第二节 行政管理学与其他学科的关系	(14)
一、行政管理学与政治学的关系	(14)
二、行政管理学与管理科学的关系	(15)
三、行政管理学与法学的关系	(15)
四、行政管理学与经济学的关系	(15)
五、行政管理学与社会学的关系	(16)
第三节 行政管理学的产生和发展	(17)
一、形成阶段	(18)
二、成长阶段	(18)
三、科学化阶段	(20)
第四节 我国行政管理学研究的历史和现状	(24)
一、我国行政管理学研究的历史	(25)
二、我国行政管理学研究的现状	(26)
第二章 行政职能与原则	(29)
第一节 行政职能	(29)

一、我国行政管理的性质和特点·····	(29)
二、国家行政管理是一个职能系统·····	(35)
三、从行政管理的过程看行政职能·····	(37)
四、从行政管理的内容及性质看行政职能·····	(38)
第二节 行政原则·····	(40)
一、执政党干预的原则·····	(40)
二、人民群众参加管理的原则·····	(42)
三、民主集中制原则·····	(44)
四、服务性原则·····	(46)
五、计划性原则·····	(46)
六、效率性原则·····	(48)
七、社会主义法制原则·····	(49)
第三章 行政组织·····	(52)
第一节 行政组织概述·····	(52)
一、行政组织的概念和特征·····	(52)
二、我国行政组织的种类·····	(55)
三、组织理论的发展简况·····	(58)
第二节 行政组织建设的原则·····	(62)
一、精干合理原则·····	(63)
二、整体效能原则·····	(64)
三、权责一致原则·····	(64)
四、管理幅度原则·····	(65)
五、管理回路原则·····	(65)
六、利益相关原则·····	(66)
七、演进应变原则·····	(66)
第三节 行政组织的结构与体制·····	(67)
一、行政组织的结构·····	(67)

二、行政组织体制	(73)
第四节 行政组织的信息沟通	(81)
一、信息沟通的概念及意义	(81)
二、信息沟通的类型和形式	(83)
三、信息沟通的过程	(88)
第四章 行政领导	(90)
第一节 行政领导概述	(90)
一、领导理论研究的概况	(90)
二、行政领导的涵义及结构	(92)
三、行政领导的一般过程	(94)
第二节 行政领导干部	(97)
一、行政领导干部的涵义及政治特征	(97)
二、行政领导干部的职位、职权和职责	(99)
第三节 行政领导干部的职能和素养、作风	(102)
一、行政领导干部的职能	(102)
二、行政领导干部的素养和作风	(105)
第四节 领导艺术	(114)
一、领导艺术的涵义和特点	(114)
二、领导艺术的内容	(117)
三、行政管理中领导艺术举例	(121)
第五章 行政决策	(132)
第一节 行政决策概述	(132)
一、行政决策及其重要性	(132)
二、行政决策的特点	(134)
三、行政决策的分类	(136)
第二节 行政决策的基本程序	(143)
一、确定目标阶段	(143)

二、拟定方案阶段·····	(146)
三、方案优选阶段·····	(147)
四、完善决策阶段·····	(148)
第三节 行政决策的技术和方法·····	(151)
一、预测技术·····	(151)
二、决策技术·····	(159)
第四节 现代行政决策体制·····	(166)
一、现代行政决策体制的特点·····	(166)
二、行政决策中枢系统·····	(168)
三、参谋咨询系统·····	(171)
四、情报信息系统·····	(174)
第六章 人事行政·····	(178)
第一节 人事行政概述·····	(178)
一、人事行政的涵义及作用·····	(178)
二、人事行政的基本原则·····	(180)
第二节 我国古代的人事制度·····	(186)
一、萌芽阶段的人事制度·····	(186)
二、草创阶段的人事制度·····	(188)
三、成熟阶段的人事制度·····	(190)
第三节 西方文官制度·····	(197)
一、文官制度的起源和发展简况·····	(197)
二、主要资本主义国家的文官制度·····	(201)
三、对西方文官制度的简单评价·····	(205)
第四节 我国的国家公务员制度·····	(209)
一、国家公务员的涵义及划分·····	(209)
二、我国公务员制度的主要内容·····	(210)
三、我国公务员制度的特点·····	(213)

第五节 职位分类.....	(216)
一、职位分类的基本概念.....	(216)
二、职位分类的因素、程序和步骤.....	(217)
三、职位分类的作用.....	(220)
第七章 机关管理.....	(223)
第一节 机关管理概述.....	(223)
一、机关管理的涵义.....	(223)
二、机关管理的地位和作用.....	(224)
第二节 机关管理的主要内容和要求.....	(226)
一、文书管理.....	(226)
二、档案管理.....	(233)
三、会议管理.....	(235)
四、信访工作管理.....	(237)
五、财务管理.....	(243)
六、后勤管理.....	(246)
第三节 机关管理的现代化.....	(249)
一、思想观念现代化.....	(249)
二、管理方法现代化.....	(250)
三、办公设备现代化.....	(252)

第二篇 行政管理学续论

第八章 行政法制.....	(254)
第一节 行政法制概述.....	(254)
一、行政法制的涵义及作用.....	(254)
二、行政法及其调整的对象.....	(257)
三、行政法的特征.....	(258)
四、行政法的内容和分类.....	(259)

第二节 行政管理的法制化	(262)
一、行政立法	(262)
二、行政执法	(267)
三、行政司法	(273)
第三节 我国的行政诉讼制度	(275)
一、行政诉讼制度的涵义及作用	(275)
二、行政诉讼的基本原则	(278)
三、行政诉讼法的主要内容	(280)
第九章 行政监督	(284)
第一节 行政监督概述	(284)
一、行政监督的涵义及作用	(284)
二、行政监督的类型	(287)
三、行政监督的历史沿革	(288)
第二节 内部监督体系	(292)
一、政府监督	(293)
二、部门监督	(294)
第三节 外部监督体系	(297)
一、政党的监督	(297)
二、权力机关的监督	(299)
三、司法机关的监督	(299)
四、社会组织的监督	(301)
五、人民群众的监督	(302)
六、新闻媒介的监督	(302)
第四节 行政道德与廉政建设	(303)
一、行政道德的涵义及作用	(303)
二、行政道德的主要规范	(307)
三、廉政与公务员的自我监督	(312)

第十章 行政心理与公关	(319)
第一节 行政心理概述	(319)
一、行政心理的涵义及作用.....	(319)
二、行政心理的基本原理.....	(320)
第二节 行政心理的应用	(324)
一、个体心理与管理.....	(324)
二、群体心理与管理.....	(328)
三、领导心理与管理.....	(334)
第三节 激励理论及其方法	(341)
一、双因素理论.....	(342)
二、期望理论.....	(344)
三、公平理论.....	(345)
四、挫折理论.....	(348)
第四节 行政公共关系	(350)
一、行政公共关系的涵义及作用.....	(350)
二、行政公共关系的机构和人员.....	(357)
三、行政公共关系的总体策划和媒体运用.....	(361)
第十一章 行政方法	(368)
第一节 行政方法概述	(368)
一、行政方法的涵义及作用.....	(368)
二、行政方法的继承和革新.....	(369)
三、行政方法的分类.....	(370)
第二节 行政管理的主要方法介绍	(371)
一、行政指令的方法.....	(371)
二、经济的方法.....	(372)
三、法律的方法.....	(372)
四、技术方法.....	(373)

五、思想政治工作与其他方法·····	(382)
第三节 行政工作的程序化·····	(393)
一、行政程序及其作用·····	(393)
二、行政程序的类型·····	(393)
三、设计行政程序的指导原则·····	(394)
四、实现行政工作程序化的途径和方法·····	(396)
第十二章 行政环境·····	(398)
第一节 行政环境概述·····	(398)
一、行政环境的涵义·····	(398)
二、行政环境的类型·····	(400)
三、研究行政环境的意义·····	(401)
第二节 社会环境与行政管理·····	(402)
一、社会环境对行政的制约·····	(402)
二、我国现阶段的行政社会环境及对策·····	(405)
第三节 自然环境与行政管理·····	(408)
一、自然环境对行政的制约·····	(408)
二、我国自然环境的现状及对策·····	(409)
第四节 微观环境与行政管理·····	(415)
一、公务员的组织生活环境·····	(416)
二、公务员的办公环境·····	(418)
第十三章 行政改革·····	(422)
第一节 当代世界行政改革概述·····	(422)
一、行政改革的涵义及作用·····	(422)
二、行政改革与其他改革的关系·····	(424)
三、世界各国行政改革概况·····	(426)
四、中国行政改革的历史发展·····	(430)
五、关于行政改革的理论研究·····	(433)

第二节 行政体制改革	(436)
一、我国行政体制的现状	(436)
二、我国行政体制改革的目标和内容	(437)
三、行政体制改革的基本原则	(438)
第三节 中国行政改革展望	(440)
一、行政民主化	(440)
二、向公务员制度的过渡	(443)
三、“小政府，大社会”	(445)
四、建设中国特色的行政管理学	(446)
第十四章 行政效率	(451)
第一节 行政效率概述	(451)
一、行政效率的涵义	(451)
二、行政效率的层次性及其影响因素	(453)
三、研究行政效率的意义	(455)
第二节 衡量行政效率的标准和方法	(457)
一、衡量行政效率的标准	(457)
二、衡量行政效率的方法	(459)
第三节 提高行政效率的途径	(464)
一、加强行政立法，坚持依法行政	(464)
二、建立科学的管理体制	(465)
三、提高工作人员的素质	(465)
四、重视方式方法，培养融洽的人际关系	(466)
五、科学运筹时间，积极开展竞争	(467)
六、搬文山，填会海	(470)
七、运用现代化的办公手段	(471)
附：主要参考书目	(473)
后记	(474)