

行政管理学

郁永山 李春华 刘广志 主编

中共沈阳市委党校
中共四平市委党校

行政管理学

郁永山 李春华 刘广志 主编

中共沈阳市委党校

中共四平市委党校

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政管理学研究的对象和内容	(1)
一、行政管理学研究的对象	(1)
二、行政管理学研究的内容	(3)
第二节 学习、研究行政管理学的方法和意义	(6)
一、学习、研究行政管理学的方法	(6)
二、学习、研究行政管理学的意义	(8)
第三节 行政管理学的产生和发展	(10)
一、行政管理学的产生	(10)
二、国外行政管理学发展的几个阶段	(12)
三、我国行政管理学研究的概况	(15)
第二章 行政管理的原则	(19)
第一节 行政管理原则概述	(19)
一、行政管理原则的含义	(19)
二、行政管理原则的特点	(21)
第二节 行政管理原则的内容	(23)
一、服务的原则	(23)
二、效能的原则	(24)
三、民主的原则	(26)
四、法制的原则	(27)

五、系统的原则	(29)
六、协调的原则	(30)
七、弹性的原则	(31)
八、责、权、利相统一的原则	(32)
第三章 行政管理的法制化、科学化和现代化	(34)
第一节 行政管理的法制化	(34)
一、行政管理法制化内涵及其意义	(34)
二、行政管理法制化的主要内容	(36)
三、在改革中加强行政管理的法制化建设	(41)
第二节 行政管理的科学化	(42)
一、行政管理科学化内涵及其意义	(42)
二、行政管理科学化的主要内容	(43)
第三节 行政管理的现代化	(48)
一、行政管理现代化内涵及其意义	(48)
二、行政管理现代化的主要内容	(50)
第四章 行政管理效率	(55)
第一节 行政管理效率内涵及其研究意义	(55)
一、行政管理效率的内涵	(55)
二、研究行政管理效率的意义	(58)
第二节 提高行政管理效率的基本途径	
及应注意的问题	(60)
一、充分发挥行政管理机构的整体功能	(61)
二、提高行政管理人员的素质	(62)
三、充分调动每一个行政管理者的积极性	(63)
四、强化行政管理人员的时间观念	(64)

五、应该注意处理好微观效率与宏观效率之间的关系·····	(66)
第三节 行政管理效率的检验·····	(67)
一、检验行政管理效率的尺度·····	(67)
二、检验行政管理效率的方法·····	(69)
第五章 行政领导·····	(72)
第一节 行政领导概述·····	(72)
一、领导和行政领导的含义及作用·····	(72)
二、行政领导的一般过程·····	(74)
三、行政领导方式·····	(75)
第二节 行政领导活动的主要内容·····	(77)
一、决策活动·····	(77)
二、计划活动·····	(79)
三、组织与指挥·····	(81)
四、控制与监督·····	(83)
五、协调与调整·····	(84)
第三节 领导艺术·····	(86)
一、领导艺术的含义及特点·····	(86)
二、领导艺术的作用·····	(88)
三、领导艺术的内容及运用原则·····	(90)
第六章 行政机关的管理·····	(94)
第一节 机关管理概述·····	(94)
一、机关管理的含义·····	(94)
二、机关管理的作用·····	(95)
第二节 机关管理的内容·····	(97)

一、会议管理·····	(97)
二、文书档案管理·····	(99)
三、后勤总务管理·····	(103)
第三节 行政机关的岗位责任制·····	(105)
一、岗位责任制的含义·····	(105)
二、岗位责任制的作用·····	(105)
三、岗位责任制的内容·····	(107)
第七章 行政人员的管理·····	(110)
第一节 行政人员的素质要求·····	(110)
一、行政人员的含义及作用·····	(110)
二、行政人员的素质要求·····	(113)
第二节 行政人员管理的基本原则·····	(116)
一、行政人员管理的基本原则·····	(116)
二、现行管理体制的弊端·····	(118)
第三节 实行公务员制度,使行政人员的管理科 学化、法制化·····	(120)
一、公务员和公务员制度·····	(120)
二、改革行政人员管理的关键是实行国家 公务员制度·····	(122)
三、积极创造条件,建立一套完善的 国家公务员制度·····	(123)
第八章 计划行政管理·····	(125)
第一节 计划行政的地位和分类·····	(125)

一、行政计划的概念.....	(125)
二、计划的地位和功能.....	(126)
三、计划的种类.....	(128)
第二节 行政计划的制定与执行.....	(130)
一、编制计划的原则.....	(130)
二、编制计划的程序.....	(132)
三、行政计划的执行.....	(134)
第三节 改革计划行政管理体制.....	(135)
一、改革计划体制的依据.....	(135)
二、改革计划体制需要注意的几个问题.....	(137)
第九章 财务行政管理.....	(140)
第一节 财务行政管理概述.....	(140)
一、财务行政的概念.....	(140)
二、财务行政的地位和作用.....	(141)
第二节 预算与会计制度.....	(143)
一、预算的地位和作用.....	(143)
二、预算的原则和程序.....	(145)
三、会计与决算.....	(148)
第三节 审计制度.....	(150)
一、审计制度的概述.....	(150)
二、审计的意义和作用.....	(153)
三、审计工作的职能.....	(155)
第十章 教育行政管理.....	(157)
第一节 教育行政管理的内容和任务.....	(157)

第二节 教育行政管理的原则·····	(159)
一、目标性原则·····	(159)
二、科学性原则·····	(161)
三、综合性原则·····	(164)
四、民主性原则·····	(167)
五、效益性原则·····	(168)
六、法制性原则·····	(170)
第十一章 工商行政管理·····	(173)
第一节 工商行政管理的意义和作用·····	(173)
第二节 工商行政管理的任务和职责·····	(176)
一、工商行政管理的任务·····	(176)
二、工商行政管理机关的职责·····	(178)
第三节 工商行政管理体制的改革·····	(184)
一、工商行政管理体制改革的势在必行·····	(184)
二、改革现行工商行政管理体制的设想·····	(185)
第十二章 行政改革·····	(188)
第一节 行政管理改革的发展趋向·····	(188)
一、为什么要进行行政管理改革·····	(188)
二、行政管理改革的发展趋向·····	(190)
第二节 行政管理机构和管理体制的改革·····	(193)
一、行政管理机构改革的原因·····	(193)
二、行政管理机构改革的原则·····	(195)
三、行政管理机构改革的内容·····	(198)
四、行政管理体制改革的有关问题·····	(200)
后 记·····	(202)

第一章 绪 论

第一节 行政管理学研究的对象和内容

一、行政管理学研究的对象

行政管理学，简而言之就是研究国家行政机关管理活动规律的社会科学。它是一门应用性很强、内容相当广泛的科学。它的中心任务就是研究怎样提高行政管理的效能和效率。

要明确什么是行政管理学研究的对象，就必须首先对行政管理以及它在社会生活中所占的地位、特点有个概括的了解。伟大导师马克思曾经指出：“……行政是国家的组织活动”。（《马克思恩格斯全集》第1卷，第349页）这就是说，行政是对国家事务的一种有组织的管理活动。行政管理除了具有其它管理的共性之外，还有其自身的特点：

第一，具有鲜明的阶级性。行政管理是执行和实现意志的管理活动。“国家是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器”。（《列宁选集》第3卷，第48页）而政府是国家的行政办事机构，国家的意志和职能主要是通过政府来体现的，国家意志的执行，实际上是统治阶级意志的执行。资本主义国家的行政管理是执行资产阶级的意志、法律，其行政机关是资产阶级专政的工具；社会主义国家的行政管理是执行无产阶级和广大劳动人民的意志，其行政机关是人民民主

专政的工具。在作为阶级的剥削阶级已不存在，阶级斗争只在一定范围内存在的情况下，社会主义国家的行政管理则主要是动员和组织广大人民群众从事社会主义现代化建设以及创造良好条件逐步向共产主义社会过渡的工具。由此可知，行政管理具有明显的阶级性。

第二，是国家事务的管理活动。它既包括国家行政机关的行政管理活动，同时也包括国家立法、司法机关中的行政管理活动。然而，行政管理的主体是国家行政机关。在我国即上自国务院下至各级人民政府。从这个方面来说，行政管理主要是指国家行政机关的管理活动，行政管理学主要是研究国家行政机关的行政管理。

第三，是依法进行的管理活动。一方面国家行政机关必须依法进行行政管理活动。由于行政管理机关设置、人员编制、工作任务都是以法律为依据，因而其活动必须依法办事，必须限制在法定的职权范围内；另一方面，被管理对象必须服从，否则将受到法律的追究。同样，如果行政管理人员知法犯法，违反统治阶级的意志和利益，也要受到法律的追究。行政管理不是消极被动地执行法律，而是要在执行中积极能动地参与并影响国家的立法和政治决策。为了有效地执法，它可以依据法律原则和精神，制定并实施行政法规和政策。

第四，是拥有国家法定权力的管理活动。行政机关拥有管理国家行政事务的权力，就可以在行使权力的过程中，在进行说服教育的同时，运用行政措施等更有权威、更加具有强制性的特殊手段，必要时甚至可以动用军队、警察等专政工具。拥有行政权也就是拥有执行国家法律和权力机关决议

的权力，以及拥有对下级行政机关及其工作人员和所辖人民群众发布命令、下达指示等指挥权力。

第五，在于提高行政效能和效率。行政管理的功能在于有效地运用国家权力，通过组织、控制、指挥、监督、协调以及改革等方式，以求合理、高效地利用人力、物力、财力等要素，以实现国家任务的某项目标，达到应有的社会效果。

综上所述，所谓行政管理，主要是指国家行政机关以政府的名义，根据宪法和法律、法规确认的原则，运用和实施国家行政权力，执行和实现国家意志，有效地对国家事业、社会事务进行组织领导与管理活动。

我们对行政管理的地位、特点有了概括的了解，那么对行政管理学的研究对象就可以这样理解：——它包括三个方面：即行政主体、行政活动和行政对象。

二、行政管理学研究的内容

由于行政管理学在各国发展的历史不同，它研究的内容也不完全相同，甚至差异很大。从当代各国行政管理学的发展趋势来看，研究的内容也在不断增多，我国也是如此。根据我国行政管理活动的实际情况，我国行政管理学研究的内容从整体上看，可以分为以下两个方面。

第一，以研究行政管理中的基本建设问题为主的内容。（这里的基本建设问题，是指在行政管理中具有普遍性、共同性的问题；也是国家行政机关或者其他机关、单位、团体的行政管理都要涉及的问题。）这方面内容可以具体划分为

如下几个部分。

一是行政管理的基本原则。例如，服务原则，民主原则，精干原则，法制原则等等。这些原则无论在哪个行政机关、哪个单位的行政管理中都要求实行的，区别仅仅是实行的方法和表现的形式不同罢了。

二是行政管理机构的设置。研究组织机构的设置、编制、组织机构的纵向层次、横向幅度、权力与职责，机构之间的关系等等。

三是行政人员的管理。研究行政人员的分工、素质、培训、奖惩、考核、福利、退休等各项人事管理的理论与方法。以便政府各部门、各企事业单位最合理地选用和管理各级各类工作人员，做到人尽其才，才尽其用。

四是行政管理的基本制度。研究责任制和任期制、首长制和合议制、行政立法与行政司法等，无论什么机关、单位、团体要进行高效率的行政管理，规章制度都是不可缺少的。

五是行政管理的基本方法。研究各级政府乃至其他机关单位在行政管理中需要经常使用的方法。例如，开会、拟写和处理行政公文、处理和接待来信来访等等。

六是行政管理的主要业务知识。研究如何正确地进行决策，行政任务的计划与控制，行政管理中的思想政治工作等等。

七是行政管理的现代方法。研究如何在行政管理中运用控制论、系统论、信息论、数量方法等现代理论，使行政管理手段逐步现代化，保证有较高的效率。

八是行政管理的改革。这一部分是现代行政管理学的重要内容之一。它主要研究政府的领导方法、管理体制、机构

设置等怎样随着形势的发展变化而相应进行改革。

第二，以研究具体行业行政管理为主的内容。（这里的具体行业，即指行政管理的对象具有一定的专业性，而相互之间又存在明显区别。）具体行业管理也叫做部门行政管理。其内容可分为以下几个部分。

一是经济行政管理。研究工业、农业、商业、林业、牧业、渔业、服务业、手工业、交通运输业等方面的行政管理。

二是国防行政管理。研究武装力量的编制、装备、后勤、教育、训练、科研等方面的行政管理。

三是治安行政管理。研究国家公安机关依照法律规定，对社会秩序、工作秩序、边境安全等方面的行政管理。

四是司法行政行政管理。研究政府如何对培训司法干部、法制宣传以及律师组织、公证、人民调解等工作的行政管理。

五是人事行政管理。研究干部和职工的培训、教育、选拔、录用、晋升、考核、奖惩、待遇、离退休、抚恤、交流等行政管理。

六是财物行政管理。研究对政府各单位的预算、概算、决算、审计、税收、信托、统计、借支、报销等活动的行政管理。以便做到财尽其用，最大限度地发挥资金的效用。

七是文化行政管理。研究如何对文学艺术、新闻出版、广播、电视、图书馆、博物馆等方面活动的行政管理。

八是教育行政管理。研究对幼儿教育、初等教育、中等教育、高等教育、成人教育、职业教育等方面活动的行政管理。

九是科技行政管理。即对自然、社会、思维科学以及边

缘科学的规划、研究、应用、推广等活动的管理。

十是外事行政管理。指关于外交机构、外交人员及有关外事活动的管理。

十一是机关事务管理。即对机关（单位）的办公厅室、文书、秘书、收发、警卫、工作保障、后勤供应等活动的管理。

十二是卫生行政管理。研究对卫生机构、卫生人员以及诊疗、保健、医疗科研等活动的行政管理。

十三是体育行政管理。指关于群众性与专业性的各种体育活动的管理，例如国家制订有关项目的体育活动的发展规划、倡导增强人民体质的某些体育运动等。

十四是民政行政管理。研究政府对复员、退伍军人的安置，对军烈属、残疾人的照顾，以及社会保障、社会救济、殡葬、收容等活动的指导与管理。

十五是综合行政管理。研究环境保护，生态平衡，以及其他一些跨部门、跨行业活动的行政管理。

行政管理活动的范围广博，内容亦颇繁杂。在我们社会主义国家，经济行政管理是行政管理学研究的重点内容之一，因为它在国家生活中占据着较大的比重，经济是基础，决定着整个国家的上层建筑。

第二节 学习、研究行政管理学的方法和意义

一、学习研究行政管理学的方法

学习，研究的方法十分重要。我们可以借鉴一般社会科

学应用学科的学习、研究的方法，更主要的是要结合行政管理学自身的特点来学习和研究。

第一，应该从科学总结我国行政管理经验入手。我国的行政管理的经验是极其丰富的，特别是建国以来在社会主义革命和建设，取得了许多适合我国国情的成功的经验，如坚持民主集中制，强调思想政治工作，坚持德才兼备的干部标准，废除领导职务终身制等等，应当作系统地研究和总结，找出带规律性的东西。

第二，要同当前改革的实际相结合。一定要从实际出发，根据我国的国情和特点，针对存在的问题，着眼于当前的改革，主动积极地与行政部门和单位联系，帮助实际工作者研究和解决实际问题，提出行政管理的改革方案或改进措施；同实际工作部门一道，广泛地、深入地、科学地进行调查研究，实事求是地总结新鲜的管理经验，特别是改革中行之有效的先进经验。

第三，运用比较分析的方法，认真研究现代资本主义行政管理的经验，吸取其精华，剔除其糟粕。一些发达的资本主义国家，非常重视行政管理学的研究和运用，在发挥国家职能、发展科技、人事管理、行政效能等方面，都取得了一些成功的经验。虽然社会制度不同，行政结构不同，我们不能生搬硬套，但是，可以根据我国国情，参考、借鉴一些对我们有用的东西，要消化、吸收，为我所用。

第四，广泛采用案例分析的方法、针对现实状况的“管理诊断”方法、以及模拟实习等方法。采用案例分析方法时，要注意案例的选择，要筛掉那些过于烦琐和较少甚至根本没

有参考价值的内容。针对现实状况的“管理诊断”，是对所学的内容转向实际应用的一种尝试和检验，既能提高学习、研究兴趣，又能推动进一步学习。模拟实习的方法就是亲临其境实实在在地自己动手干，从实践中培养、锻炼自己的行政管理能力。

二、学习、研究行政管理学的意义

我们正处在科学技术飞速发展的时代。科学技术的新发展将给整个社会生活带来许多新情况和新问题，使国家和社会的管理日趋复杂化，使国家行政管理在整个社会生活中的作用越来越加强。我们学习研究行政管理学的目的，是为了逐步实现行政管理科学化、法制化、现代化，提高行政管理的工作效率。其意义就在于以下几个方面。

第一，学习、研究行政管理学有利于巩固人民民主专政的国家政权。我国人民在伟大的中国共产党的领导下，经过多年的浴血奋战，建立了人民民主专政的国家，掌握了国家管理权。然而这并不等于说我们已经学会了管理。列宁在俄国十月革命后深刻指出：“社会主义政党在世界历史上第一次基本完成了夺取政权和镇压剥削者的事业，紧接着就要解决管理这个任务。”（《列宁选集》第3卷，第466页。）接着又曾反复强调：“整个关键不在于政权，而在于是否会管理。”（《列宁全集》第33卷，第165页）如果说夺取政权要靠暴力手段，那么实施管理却只能靠不断地学习管理知识和积累管理经验。我们社会主义国家实行生产资料公有制和有计划的商品经济，要有组织有计划地管理整个社会经济、文化和福

利事业，同资本主义国家相比较，行政管理的职能更多，责任更重大。三十多年的实践证明，我国的行政管理在社会主义革命和建设事业中发挥了巨大作用，有力地促进了我国人民民主专政国家政权的稳定。今后，继续以科学的态度，按照广大人民的意志实行管理，就会更有利于巩固人民民主专政，更有利于它的历史使命的完成。

第二，学习和研究行政管理学，有利于实现社会主义四个现代化的宏伟目标。在现代社会里，现代科学技术和现代化的科学管理是社会高速发展和经济腾飞的两个有力的翅膀。科学管理本身也体现着科学技术，它是技术进步的结晶。科学管理可以出效率、出速度、出财富。它是社会主义优越性得到发挥的关键因素。现在国家行政管理的范围不断扩大，管理内容日益复杂，管理方式更加多样，组织机构空前庞大，行政人员急剧增多，行政关系错综复杂，情报信息流量迅速增长，等等，这种形势就要求实现行政管理的科学化，要求掌握现代行政管理的科学知识，要求有通晓行政管理知识和技能的专门人才。另外，从当代各国之间的竞争上看，学习、研究行政管理学也具有重要意义。现在世界各国之间在经济、科技、军事等方面的竞争极为剧烈。如何根据本国条件，最有效地开发本国的人力、物力资源，发展经济和科学技术，以增强国力，这在很大程度上取决于国家的行政管理。管理水平提高的快慢，对增强国力、实现四化至关重要，从一定意义上来说，没有管理的现代化，四个现代化就难以实现，那么国家在国际激烈的竞争中就要处于劣势。因而，学习、研究行政管理学有着极其重要的战略意义。

第三，学习、研究行政管理学有利于我国体制改革的进