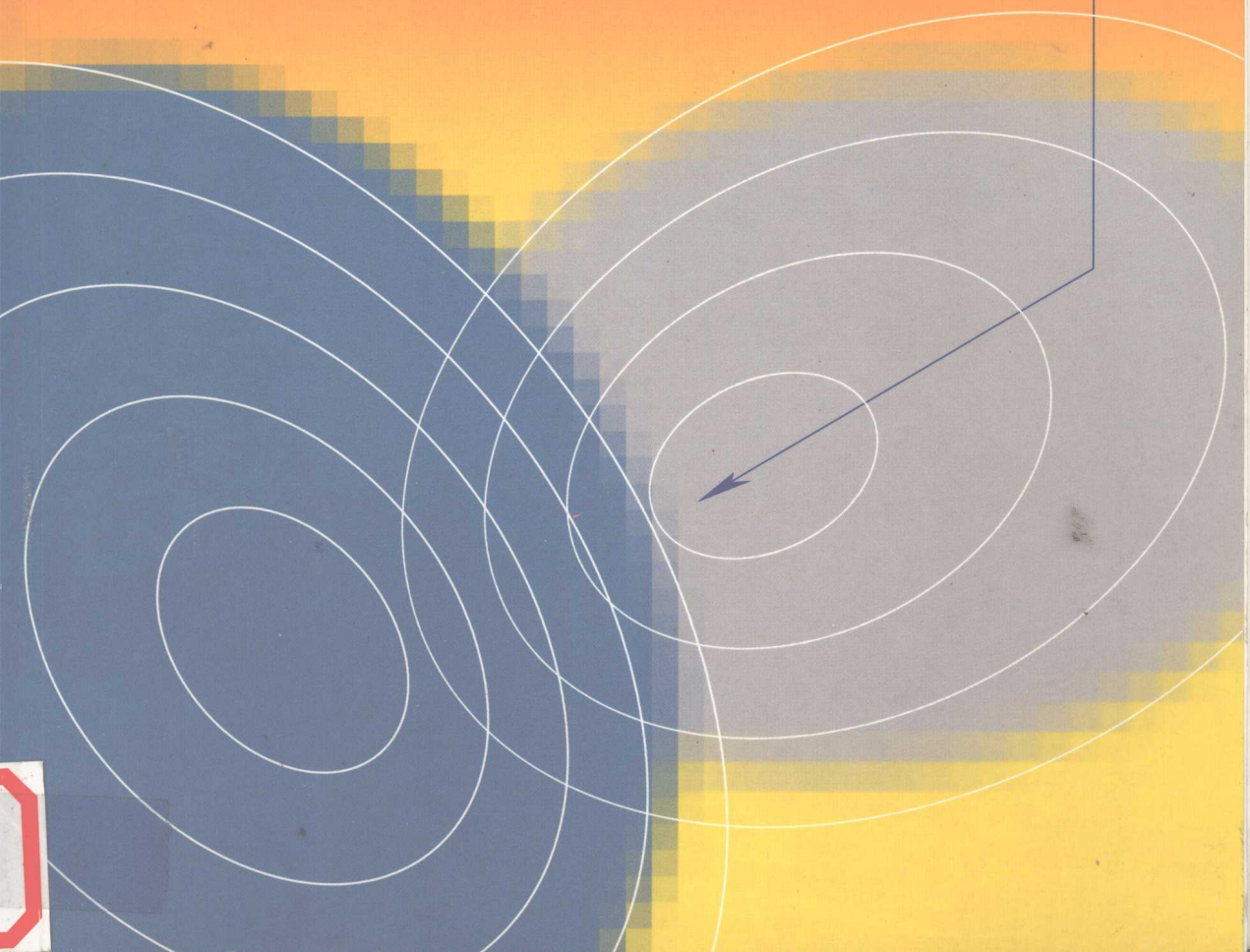


实用 行政管理学

荣仕星 编著

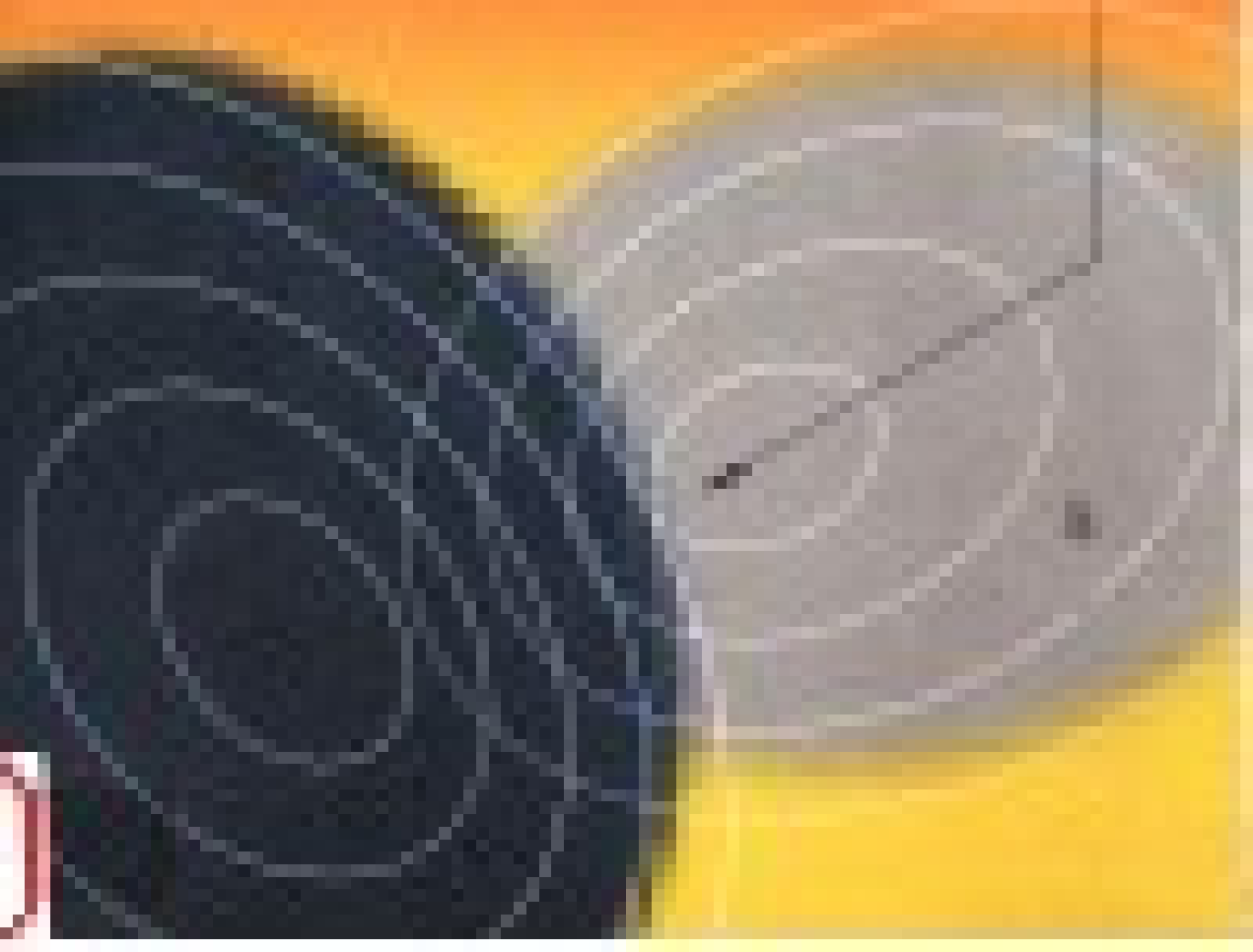
人民出版社



实用 行政管理学

（第二版）

（工商管理专业）



D035
R737

D035

D037

实用 行政管理学

荣仕星 编著

人民出版社



装帧设计:徐 晖

版式设计:诸晓军

图书在版编目(CIP)数据

实用行政管理学/荣仕星编著. -北京:人民出版社,2004.1

ISBN 7-01-004164-4

I. 实… II. 荣… III. 行政管理-管理学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 123931 号

实用行政管理学

SHIYONG XINGZHENG GUANLI XUE

荣仕星 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×960 毫米 1/16 印张:29.5

字数:481 千字 印数:1-10,000 册

ISBN 7-01-004164-4 定价:45.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 行政管理学概述	(1)
一、行政管理的含义	(1)
二、行政管理学的内容	(3)
三、行政管理学的特点	(5)
四、行政管理学与其他学科的关系	(6)
五、学习和研究行政管理学的意义和方法	(9)
第二节 行政管理学的发展	(12)
一、行政管理学的产生	(12)
二、行政管理学发展的传统时期	(14)
三、现代行政管理理论时期	(16)
第三节 行政管理学在中国的发展状况	(18)
一、行政管理学在中国的理论发展	(18)
二、行政管理学在中国的实践发展	(22)
第二章 行政原理	(29)
第一节 行政原理概述	(29)
一、行政原理的含义	(29)
二、研究行政原理的重要性	(30)
三、行政原理的内容	(31)
第二节 系统原理	(31)
一、系统原理的含义	(31)
二、系统原理的运用	(33)
第三节 整分合原理	(36)
一、整分合原理的含义	(36)

二、整分合原理的运用	(36)
第四节 反馈原理	(38)
一、反馈原理的含义	(38)
二、反馈原理的运用	(39)
第五节 相对封闭原理	(40)
一、相对封闭原理的含义	(40)
二、相对封闭原理的运用	(41)
第六节 能级原理	(42)
一、能级原理的含义	(42)
二、能级原理的运用	(43)
第七节 弹性原理	(45)
一、弹性原理的含义	(45)
二、弹性原理的运用	(46)
第八节 动力原理	(47)
一、动力原理的含义	(47)
二、动力原理的运用	(49)
第三章 行政环境	(51)
第一节 行政环境概述	(51)
一、行政环境的含义及特征	(51)
二、行政环境的类型	(53)
三、行政环境与行政管理的关系	(54)
第二节 我国现阶段的行政环境	(57)
一、行政组织环境分析	(57)
二、我国现阶段的行政组织环境	(61)
第三节 行政环境对我国行政管理的影响	(65)
一、对行政组织的目标和价值系统的影响	(65)
二、对管理系统的影响	(67)
三、对管理方式的影响	(69)
四、对社会心理和组织心理系统的影响	(70)
第四章 行政组织	(73)
第一节 行政组织概述	(73)
一、行政组织的含义	(73)

二、行政组织的特点	(75)
三、行政组织的内容和类型	(76)
第二节 行政组织的目标和原则	(78)
一、行政组织的目标	(78)
二、行政组织设置的原则	(80)
第三节 行政组织的结构和体制	(84)
一、行政组织的结构	(84)
二、行政组织的体制	(88)
第四节 我国行政组织的变革	(92)
一、行政组织变革的目标和步骤	(92)
二、行政组织沿革的历史回顾	(96)
第五章 行政领导	(102)
第一节 行政领导概述	(102)
一、行政领导的含义	(102)
二、行政领导的作用	(106)
三、行政领导者的职责	(107)
第二节 行政领导的素质	(109)
一、行政领导的角色认知	(110)
二、行政领导者的素质	(112)
第三节 行政领导的艺术	(121)
一、处理事务的艺术	(121)
二、处理人际关系的艺术	(123)
三、处理时间的艺术	(125)
四、运用制度的艺术	(127)
五、运用权力的艺术	(128)
第六章 人事行政	(130)
第一节 人事行政概述	(130)
一、人事行政的含义	(130)
二、人事行政的作用	(131)
三、人事行政的原则	(132)
第二节 国家公务员管理制度的基本环节	(140)
一、“进入”环节	(141)

二、“管理”环节	(148)
三、“出口”环节	(160)
□ 第三节 中国人事行政的发展历程	(161)
一、中国古代人事制度	(161)
二、新中国人事管理	(164)
三、现代人事管理与人力资源开发	(166)
第七章 行政道德	(169)
第一节 行政道德概述	(169)
一、行政道德的含义	(169)
二、行政道德的特点	(171)
三、行政道德的功能	(172)
四、行政道德的基本原则	(174)
第二节 行政道德规范	(175)
一、国家(政府)公务人员的道德规范	(176)
二、行政组织层面的道德规范	(177)
三、行政道德与行政法制	(180)
第三节 我国转型期行政道德建设	(181)
一、行政道德建设的必要性	(181)
二、转型期我国行政道德状况分析	(183)
三、加强行政道德建设的基本途径	(185)
第八章 行政决策	(189)
第一节 行政决策概述	(189)
一、行政决策及其特点	(189)
二、行政决策的重要性	(190)
三、行政决策的原则	(191)
第二节 行政决策的分类、模式及体制	(195)
一、行政决策的分类	(195)
二、行政决策的基本模式	(198)
三、行政决策的体制	(203)
第三节 行政决策的程序与趋势	(207)
一、行政决策的程序	(207)
二、行政决策的趋势	(216)

第九章 行政计划	(220)
第一节 行政计划概述	(220)
一、行政计划及其特点	(220)
二、行政计划的作用	(222)
三、行政计划的内容	(223)
第二节 行政计划的分类	(224)
一、指令性计划和指导性计划	(224)
二、国家计划、地方计划和基层计划	(226)
三、长期计划、中期计划和短期计划	(226)
四、目标计划和手段计划	(227)
五、战略计划、战术计划和操作计划	(229)
第三节 行政计划编制管理	(230)
一、行政计划编制的原则	(231)
二、行政计划编制的步骤	(232)
三、行政计划编制的方法	(234)
四、行政计划的执行和检查	(235)
第四节 计划战略管理	(237)
一、计划战略管理概述	(237)
二、计划战略规划管理的步骤	(239)
第十章 行政执行	(244)
第一节 行政执行概述	(244)
一、行政执行的概念及其特点	(244)
二、行政执行的原则	(246)
三、行政执行的重要性	(247)
四、行政执行的过程	(248)
第二节 行政执行的沟通和协调	(249)
一、行政沟通	(250)
二、行政协调	(255)
第三节 行政执行的授权和指导	(260)
一、行政授权	(260)
二、行政指导	(263)
第四节 行政执行的指挥和控制	(265)

一、行政指挥	(265)
二、行政控制	(268)
□ 第十一章 行政监督	(274)
第一节 行政监督概述	(274)
一、行政监督的含义和特点	(274)
二、行政监督的分类	(276)
三、行政监督的作用	(278)
四、行政监督的意义	(280)
五、行政监督的过程	(281)
第二节 我国的行政监督系统	(282)
一、行政机关内部的监督体系	(282)
二、行政机关外部监督体系	(287)
第三节 我国行政监督的改革	(296)
一、新中国成立以后的行政监督史	(296)
二、我国行政监督的现状	(297)
三、我国行政监督改革的方向	(299)
第十二章 行政法制	(302)
第一节 行政法制概述	(302)
一、行政法的含义	(302)
二、行政法的特点	(305)
三、行政法的分类	(306)
四、行政法的作用	(307)
五、行政法制与依法行政	(309)
第二节 行政立法	(311)
一、行政立法概述	(311)
二、行政立法的分类	(313)
三、行政立法的制定原则	(313)
四、行政立法的程序	(315)
五、行政立法的效力	(317)
第三节 行政执法	(319)
一、行政执法概述	(319)
二、行政执法的分类	(320)

三、行政执法的效力	(321)
四、行政执法的主要类别	(322)
第四节 行政司法	(326)
一、行政司法概述	(326)
二、行政复议	(328)
三、行政诉讼	(330)
第十三章 行政方法	(338)
第一节 行政方法概述	(338)
一、行政方法及其特点	(338)
二、行政方法的作用	(340)
三、行政方法的分类	(341)
第二节 行政管理的基本方法	(341)
一、强制性方法	(342)
二、诱导性方法	(346)
三、目标管理方法	(355)
第三节 行政管理的技术方法	(357)
一、系统管理技术	(358)
二、计算机信息技术	(359)
三、定量分析技术	(361)
四、ABC 重点管理法	(363)
五、戴明循环方法	(363)
第十四章 财务行政	(366)
第一节 财务行政概述	(366)
一、财务行政的含义	(366)
二、财务行政的特点	(368)
三、财务行政的作用	(369)
第二节 财政政策	(372)
一、财政政策工具	(372)
二、财政收入和财政支出	(373)
三、财政政策的类型	(377)
四、财政政策与货币政策	(379)
第三节 财政体制	(380)

□	一、财政体制的内容及其范围	(380)
	二、财政体制的主要类型	(381)
	三、我国的财政体制改革	(381)
	第四节 财务行政管理制度	(383)
	一、税收管理制度	(384)
	二、预算管理制度	(390)
	三、决算管理制度	(393)
	四、会计管理制度	(396)
	五、审计管理制度	(399)
	第十五章 行政机关管理	(403)
	第一节 行政机关管理概述	(403)
	一、行政机关管理的含义	(403)
	二、行政机关管理的职能	(404)
	三、行政机关管理的意义	(405)
	第二节 行政机关管理的主要内容	(407)
	一、会议管理	(407)
	二、文书管理	(411)
	三、档案管理	(416)
	四、后勤管理	(418)
	五、信访管理	(419)
	第三节 机关管理现代化	(423)
	一、机关管理现代化的目的和意义	(423)
	二、机关管理现代化的内容	(424)
	第十六章 行政效率	(428)
	第一节 行政效率概述	(428)
	一、行政效率的含义及特点	(428)
	二、行政效率的地位与作用	(430)
	第二节 行政效率的测定与评价	(432)
	一、行政效率测定的必要性	(432)
	二、行政效率测定与评价的原则和标准	(434)
	三、行政效率测定与评价的方法	(437)
	第三节 提高行政效率的途径	(439)

一、影响行政效率的主要因素	(439)
二、我国行政效率的现状存在的问题	(441)
三、提高行政效率的途径与方法	(445)
参考文献	(449)
后 记	(459)

第一章 导 论

20 世纪 80 年代以来,我们迎来了一个行政改革的新时代。为了应对全球化带来的压力,迎接日趋加剧的国际化竞争的挑战,解决越来越复杂的国内社会问题,在世界范围内掀起了一场大规模的政府改革运动,学界称之为“政府再造”运动。正是这场政府改革运动引发了新一轮的行政管理学讨论大热潮。

与以前的改革不同,这次政府再造运动带来的并非是政府工作的某些改善或微小的进步,而是要依据新的行政理念来重新设计行政组织整个过程,是要使政府绩效实现大幅度的突破,使政府能力在新的时代背景下发生质的提升。这场政府改革将涉及改变国家与社会、政府与市场、政府与企业等诸多关系的调整,既涉及政府内部运作程序的调整,更涉及政府治理的观念、结构、方式和方法的变革。这场政府再造运动是一场革命,一场政府治理模式的革命。在这个意义上,这场革命带给行政管理学的意义也必定是革命的。本章分析了公共行政发展的历程及政府再造的背景,探讨了中国行政发展和当代政府再造的问题等等。

第一节 行政管理学概述

一、行政管理的含义

行政管理,简称为行政。“行政”一词起源很早,在我国古代,《左传》中就有“行其政事”与“行其政令”的提法。由于长期以来人们从不同的角度赋予“行政”不同的含义,因此,对于“行政”的解释,至今仍众说纷纭。概括起来,主要有以下三种:

第一,以“三权分立”的观点来解释“行政”。这种观点认为,行政是指与国家立法、司法部门并立的“三权”中行使行政权的一个部门,因此行政

也可指代行政部门所管理的事务。这种认识有其历史根源。近代许多资本主义国家是按照“三权分立”的原则构建国家管理体系的。国家的立法、司法、行政三权分别由国家议会、最高法院和政府内阁掌控,试图利用其三方互相制约的关系,以保持三种权力之间的动态平衡,从而行政管理职能得以相对独立地存在和发展。对“行政”这种解释说明了行政管理的主要内涵,但略嫌狭隘,不能全面反映当代国家的行政现实。在当代资本主义国家,实际上,三权不是对等鼎立,而是相互渗透,行政部门的权力在不断扩大,国家管理权力愈来愈明显地集中在行政部门,政府的权力愈来愈明显地凌驾于立法、司法部门之上。在我国,则实行“议行合一”的权力体制,全国人民代表大会是国家的最高权力机关,也不能根据三权分立的观点来解释行政。所以,狭义的行政概念,同国家组织活动的实际情况不相符合,它也不能为人们普遍接受。

第二,以“政治与行政完全分离”的观点来解释行政。认为政治和行政是分开的,政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。这种观点对行政管理学从政治学中分离出来,产生了一定的促进作用。但是,简单地把政治和行政截然分开,不能正确地反映当代各国的现实。行政是为国家政治统治服务的政治性活动。在阶级社会里,政治与行政是不可能分离的。国家作为阶级的产物,其统治职能需要由政府来承担。国家行政机关既在积极参与国家政治决策,又在行政活动中,不断做出政治性决策,体现国家的意志。从现实政治与行政运作的角度加以考察,政治改革与行政改革在一定的发展阶段或某些问题上,可以相对独立地进行。尽管如此,任何一个国家的政治和行政还是紧密联系、相互结合的。所以,这种对行政的广义解释,同实际生活也不相符合,它也不能为人们普遍接受。

第三,以“行政等同于管理”的观点来解释行政。认为一切管理都是行政,凡属国家管理机关,包括所有非营利和营利的公共机构,以及私人的管理机构均属行政范畴。当然,这种观点的意义在于在行政概念的外延扩展到部门行政的狭义范畴上,使行政概念的丰富内涵降到行政的具体操作层面上,使行政管理学的研究范围更为广泛。但它失之过宽,不能确切反映行政管理学的研究对象,不利于学科体系的分类和国家行政管理规律的探索。加之,管理的特性是非政治性的,而行政显然恰恰相反。行政管理活动直接体现和代表统治阶级的意志,具有鲜明的政治性。所以,这种更广义的行政概念,也不能为人们普遍接受。

从现实情况看,行政有广义和狭义两种解释。广义上讲,行政并不一定为政府机关所独享,各种组织和部门都有行政事务。各类机构中行政科室的设立往往就是为了负责和处理这些日常事务。现在,社会上对行政一词约定俗成的理解,主要还是从广义上讲的。而从狭义上讲,行政仅仅是指国家行政机关,即中央政府及其所属部门、地方各级政府所开展的活动。

目前,我国行政管理学界较为普遍的一种观点是:所谓行政管理,广义的概念则是指以国家行政机关为主体的公共组织实体,对政府事务和社会事务的组织管理活动。狭义的行政管理概念以国家行政管理的活动为研究对象,是指为了社会公共的利益和目的,行政组织以公共权力和法律为基础对社会的管制活动。其中,行政管理主体是以国家行政机关为主体;行政管理的客体,即行政管理的对象,它不仅包括政府内部事务的管理,而且包括以维护和发展国家利益为目的的国家重大事务的管理,以及旨在为发展社会的经济、文化、教育、科技、卫生等各方面事业的社会公共事务管理。行政管理学研究的这个定义,明确了行政组织在行政管理学中的主体地位,明确了行政管理是以国家行政事务和社会事务为对象的管理,明确了行政管理的社会公益性质,明确了行政管理学的实质在于揭示行政管理活动的内在规律性。这四个明确,突出了行政管理学的特点,便于它同其他学科相区别。本书所讨论的概念的前提是狭义的行政管理定义。

二、行政管理学的内容

一般来说,行政管理由以下五方面基本要素构成:

1. 时空要素

所谓时空要素,是指行政管理的环境条件。任何行政管理活动总是在一定的地域空间进行的,所面临的环境条件有极大的差异。行政环境为政府的行政管理行为提供了历史的舞台,行政环境对政府行为存在很大的限制和约束,行政不能超越特定环境下的时空限制。因此,中国行政发展的目标,也只能是建立具有中国特色社会主义的中国行政。这就要求行政管理活动必须因地制宜,从该地区的客观条件出发,采用适当的行政方法,以尽可能短的时间和最小的劳动成本完成行政任务。

2. 组织要素

组织要素在行政管理中起着基础性的作用。广义的组织要素,是行政

组织研究的主要内容,其研究内容有静态研究内容和动态研究内容两种。从静态上看,有效的行政管理来自有效的载体——合理设计的行政组织体系,如组织结构、体制等,因此,行政管理历来都是以研究组成行政管理的“骨架”要件以及行政组织为起点的。从动态上看,行政管理又是行政组织活动的过程,是组织行为的表现过程。组织必须不断地进行决策、执行、监督和控制活动,以有效地安排工作行为、安排人的行为,有效地运用组织所拥有的各种资源,达成组织目标。具体地讲,从内容上看,行政组织动态要素可分为组织行为要素和组织方式要素。行政行为是行政组织及行政人员为达到行政目的或完成行政任务而做出的。前者是指行政决策、制定行动计划、传递行政信息、执行行政法规等等的行政活动内容;后者是属于手段、程序步骤、技术方法等方面的问题。可以说,广义的组织要素,涵盖了行政管理的大部分内容。如何使行政组织体系和过程更具效能、更富弹性、更有活力,便成为现代行政管理的一个主要议题。

3. 人员要素

在行政管理活动中,人的因素是最富有生机与活力的因素。行政活动实质上是人的活动,一切要靠人来组织和实施。如何开发和利用人力资源是人事行政的重要内容。人事行政就是在行政管理中对人进行选择和管理的一系列活动,包括国家公务员的任用、调配、等级、薪金、晋升、奖惩、退职等。合理的人事行政,有力地推动了行政管理社会功能的发挥。另外,人事行政通过人与事的适当结合,使人得到展现才能的机会和不断发展的条件,从而促进实现人的现代化。掌握人才成长的规律,采用先进的管理方法,建立科学的人事管理制度,使人才资源得到合理调度,这也是使行政管理活动充满活力的关键因素之一。当然作为组织力量的发动者和组织合力的创造者,行政领导者的素质和行政领导艺术等也一直是行政管理学关注的主题。

4. 物质要素

物质要素是行政管理必需的物质条件。没有足够的资金和必需的设备、工具和其他物品,行政管理活动就无法正常进行。合理的调配和使用既定的资金和物资,是行政管理活动的一项重要内容。财务行政和机关管理等关于行政过程中物质要素的研究课题,对降低行政成本、提高工作效率有着直接的影响。如何使行政的物质进行有效地管理和利用,把有限的物质资源管好用好,这是行政管理中的重要行政职责。目前在世界范围内,降低行政成本、提高工作效率运动和办公自动化运动的兴起,都为资金和物资的